



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 17.528/2016-e.

Origem: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF.

Assunto: Licitação.

Ementa: Concorrência n.º 01/2016-SE/DF, deflagrada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas instituições de ensino e demais próprios urbanos e rurais da jurisdição, bem como dos imóveis que estejam sob a sua responsabilidade, dividida em 11 (onze) lotes. Valor estimado total: R\$ 40.480.000,00. Data de abertura do certame: 19.07.2016, às 10h30. Representação formulada pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco, com pedido de medida cautelar. Ingresso de expediente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF impugnando itens do instrumento convocatório da Concorrência n.º 01/2016-SE/DF. Decisão n.º 3.545/2016: Conhecimento do edital, da Representação formulada pela Asbraco e do expediente do Sinduscon como se Representação fosse; determinação à SE/DF para suspensão do certame, até ulterior determinação plenária, oportunizando prazo de 30 (trinta) dias para adoção das medidas corretivas em relação às impropriedades verificadas e/ou apresentação de esclarecimentos; abertura de prazo de 5 (cinco) dias para manifestação da SE/DF acerca das exordiais formuladas pelas entidades de classe de empresas do ramo da construção civil; fixação de prazo de 5 (cinco) dias para regularização da situação processual pela Asbraco e pelo Sinduscon; e encaminhamento dos autos ao NFO para análise dos esclarecimentos que vierem a ser disponibilizados pela Pasta. Encaminhamento de documentos pela Asbraco e pelo Sinduscon em atenção ao deliberado no item V da Decisão n.º 3.545/2016. Despacho Singular n.º 401/2016-GCIM: Concessão de 05 (cinco) dias à SE/DF para o cumprimento do disposto na Decisão n.º 3.545/2016. Ingresso de expediente da sociedade empresária Construtora Gontijo Ltda. noticiando impugnação junto à SE/DF do item 3.1 do instrumento convocatório. Ingresso de pedido para realização de sustentação oral formulado pelo representante legal da Asbraco. **Nesta fase:** Análise de mérito das Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon, do cumprimento de diligências constantes da Decisão n.º 3.545/2016 e da admissibilidade do expediente protocolado pela Construtora Gontijo Ltda. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento dos expedientes encaminhados pelo Sinduscon/DF, Asbraco e SE/DF, da cópia do Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 e do expediente encaminhado pela Construtora Gontijo como se Representação fosse; considerar parcialmente atendido o item II e cumprido os itens IV e V da Decisão n.º 3.545/2015 e, no mérito, improcedentes as Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF e procedente a Representação apresentada pela Construtora Gontijo; determinar à SE/DF que mantenha suspensa a Concorrência n.º 01/2016, até ulterior deliberação plenária, a fim de adotar as medidas corretivas indicadas; reiterar à SE/DF disposições da Decisão Normativa n.º 01/2012; deliberar acerca do pedido de sustentação oral formulado pela Asbraco; dar ciência da Decisão a ser adotada à jurisdição e aos representantes; e autorizar o retorno dos autos à Seacom/TCDF. Parecer ministerial convergente. Despacho Singular n.º 517/16 – GCIM: Deferimento do pedido de sustentação oral, fixando-se a data de 10.11.2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

para sua realização. Sustentação oral realizada. Decisão n.º 5.718/2016: Devolução dos autos ao Gabinete do Relator, com abertura de prazo para juntada de memoriais. Juntada de memorial. VOTO em harmonia parcial com a Seacomp/TCDF e o *Parquet* especial, com ajustes e acréscimos. Decisão n.º 6.248/2016: Adiamiento da discussão da matéria na forma do art. 99 do RI/TCDF. Reapresentação de voto. VOTO em harmonia parcial com a Seacomp/TCDF e o *Parquet* especial, com ajustes e acréscimos.

Fundamento legal para não inserção em pauta: Art. 116, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal – RI/TCDF.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de análise do edital da Concorrência n.º 01/2016-SE/DF, deflagrado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas instituições de ensino e demais próprios urbanos e rurais da jurisdição, bem como dos imóveis que estejam sob a sua responsabilidade no Distrito Federal (e-DOC 4887A1B8-e).

O aviso de licitação foi publicado na edição do Diário Oficial do Distrito Federal de 14.06.2016 (e-DOC 7EBAD5B5-e). A licitação é do tipo menor preço, dividido em 11 lotes, no regime de empreitada por preço unitário. A data de realização do certame estava prevista para ocorrer em 19.07.2016, às 10h30. O valor total¹ estimado é de R\$ 40.480.000,00 (quarenta milhões, quatrocentos e oitenta mil reais), para um período de 12 (doze) meses.

No dia 05.07.2016, a Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco protocolou Representação, com pedido liminar, versando acerca da ocorrência de supostas irregularidades no certame, peticionando à Corte que determinasse o adiamento da licitação (e-DOC 783F6054-c).

Em 12.07.2016, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF encaminhou o expediente constante do e-DOC D5717946-c, impugnando itens do edital em exame nestes autos.

Na Sessão Ordinária n.º 4.882, de 14.07.2016, o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 3.545/2016** (e-DOC CFC4D481-e), com o seguinte teor:

“I – tomar conhecimento: a) do Edital de Concorrência n.º 01/2016-SE/DF (e-DOC 4887A1B8-e), objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas instituições de ensino e demais próprios urbanos e rurais da jurisdição, bem como dos imóveis que estejam sob sua responsabilidade no Distrito Federal; b) do Ofício n.º 09/2016-CPL/SUAG/SE/DF (eDOC AD855CF4-c) e da cópia do Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 (eDOC 56890BB9-e); c) da Representação com pedido liminar protocolizada em 05.07.2016 pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco

¹ Cada um dos 11 (onze) lotes foi estimado em R\$ 3.680.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

(e-DOC 783F6054- c), ante o atendimento dos requisitos constantes do § 1º do art. 195 do RI/TCDF; d) da Informação n.º 174/2016-Diacomp 4 (e-DOC 7B2BC2B1-e); e) da peça protocolada em 12.07.2016 pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF, como se Representação fosse (e-DOC D5717946-c), tendo por base o princípio do formalismo moderado e o atendimento dos requisitos constantes do § 1º do art. 195 do RI/TCDF, impugnando perante esta Casa itens do edital em exame nos autos; **II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que, com fulcro no § 2º, do art. 113, da Lei n.º 8.666/1993, c/c o art. 198 do RI/TCDF, suspenda cautelarmente a Concorrência n.º 01/2016-SE/DF, até ulterior deliberação plenária, a fim de, no prazo de 30 (trinta), adotar as medidas para saneamento das impropriedades identificadas no instrumento convocatório, a seguir relacionadas, encaminhando ao Tribunal cópia de documentação comprobatória, ou, se preferir, apresentar as justificativas que entender pertinentes para:** i) ausência de relação detalhada das edificações contempladas pelos serviços a serem contratados nos 11 (onze) lotes, incluindo informações relativas a: nome do estabelecimento, endereço, área total e área construída, quantidade de alunos e/ou funcionários, além de outras informações que a SE/DF julgar necessárias e suficientes para a adequada identificação do objeto; ii) insuficiência de esclarecimentos técnicos quanto à natureza da atividade que se deseja licitar, se referente à reformas/obras ou a serviços de manutenção, de modo à perfeita caracterização do objeto da licitação e adequação da contratação aos regramentos previstos na legislação de regência para cada situação; iii) ausência de comprovação de fontes de recursos orçamentários suficientes a assegurar o pagamento das obrigações relativas ao objeto licitado para o exercício de 2016; iv) ausência de elaboração de orçamento estimativo, por lote, com referências de preço atualizadas, contendo planilhas detalhadas que expressem os quantitativos de cada item e a composição de todos os seus custos unitários, baseadas em estudos técnicos consistentes, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, no art. 7º, § 2º, inciso II, e no art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei n.º 8.666/1993 e ao art. 45 da Lei n.º 5.514/2015 (LDO de 2016); v) ausência das composições de custos unitários e do detalhamento de encargos sociais e do BDI que integram o orçamento referencial, inobservando as disposições do art. 6º, inciso IX e do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações; vi) exigência inserta no item 3.1.4.1 do edital referente à necessidade de comprovação de vínculo do responsável técnico com o licitante ainda na fase de habilitação, por contrariar entendimento consolidado desta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 3.663/2010, 6.080/2010, 02/2012 e 841/2012; vii) exigência inserta no item 3.4.3 do edital não conter previsão quanto à possibilidade de recebimento da garantia em dinheiro em conta corrente indicada pela SE/DF no Banco de Brasília – BRB, caso os licitantes optem pelo recolhimento em espécie, bem como conter determinação aos licitantes para que compareçam à sala de reuniões da Comissão Permanente de Licitação antes do recolhimento da caução, por comprometer a lisura e a competitividade do certame; viii) exigência contida no item 3.5.3

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

do instrumento convocatório quanto à necessidade de informação/documento não previsto no rol taxativo de documentos para fins de habilitação a que alude os artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/1993; **ix)** ausência de explicitação na exigência inserta no item 3.1.1.1 do edital que a capacidade técnicooperacional será comprovada mediante atestados registrados no CREA, acompanhados da respectiva CAT, em nome de qualquer profissional habilitado, desde que conste o nome da pessoa jurídica do licitante; **x)** ausência de motivação nos itens 3.1.1.1 e 3.1.2.1 do edital dos critérios de escolha de serviços que irão limitar o universo de concorrentes, tendo em vista que as exigências para comprovação da capacidade técnica devem estar limitadas às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, a teor das disposições do inciso I do § 1º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993; **xi)** ausência no Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas em afronta ao disposto no item III.b da Decisão n.º 5.749/2012 do TCDF; **xii)** inobservância quando da publicação de aviso de abertura de licitação no órgão de imprensa oficial do valor total previsto para o certame, conforme disposto na Decisão Normativa TCDF n.º 01/2012; III – em consequência do item II retro, ter por prejudicado o pedido de prolação de medida liminar a que alude o documento indicado no item I.c retro; **IV – determinar à Secretaria de Estado de Educação – SE/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, em atenção ao disposto no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, apresente suas considerações acerca dos fatos representados perante o TCDF pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco e pelo Sinduscon/DF; V – assinar prazo de 5 (cinco) dias para que: a) a Associação Brasileira de Construtores – Asbraco regularize a situação processual do subscritor da exordial, sob pena de não apreciação de mérito da representação formulada perante a Corte de Contas; b) o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF regularize a situação processual do subscritor da exordial, sob pena de não apreciação de mérito da representação formulada perante a Corte de Contas; VI – autorizar: a) o encaminhamento de cópia das Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF, da Informação n.º 174/2016-Diacomp 4, do relatório/voto do Relator e desta decisão à SE/DF, para subsidiar o cumprimento das deliberações insertas nos itens II e IV; b) o envio de cópia desta decisão à Associação Brasileira de Construtores – Asbraco e ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF, para subsidiar o atendimento da diligência inserta no item V; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, com vistas ao NFO para análise e manifestação acerca dos esclarecimentos e informações que sejam encaminhados aos autos em atenção ao diligenciado nos itens II e IV retro.” (grifos acrescidos)**

Em atenção aos itens II e IV da supracitada deliberação plenária, a SE/DF enviou, por intermédio dos Ofícios n.ºs 1.485/2016-GAB/SE e 1.595/2016-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

GAB/SE (e-DOC 7274C5FA-c e C2BE03B8-c, respectivamente), seus esclarecimentos acerca da matéria.

Já as entidades Asbraco e Sinduscon/DF encaminharam os documentos requeridos no item V da Decisão n.º 3.545/2016, mediante os e-DOCs 824C8BF0-c e 0A4049f9-c, nesta ordem.

No dia 15.08.2016, a Construtora Gontijo Ltda. protocolou expediente (e-DOC FD39AB25-c) reportando a esta Corte impugnação ofertada por aquela empresa junto à SE/DF questionando condicionantes para a habilitação técnica no edital da Concorrência n.º 01/2016-SE/DF.

Em 14.09.2016, o presidente da Asbraco requereu oportunidade para defender, *“oralmente, as razões que embasaram a aludida Representação no dia do julgamento da mesma”*, conforme e-DOC 16EA3C7E-c.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 212/2016 (e-DOC 555D95AA-e), manifestou-se acerca do cumprimento da Decisão n.º 3.545/2016, nestes termos:

“3. Previamente, apontamos o atendimento do item V. da Decisão transcrita. Os documentos encaminhados pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF constam respectivamente nos e-DOC's 824C8BF0-c e 0A4049f9-c, dessa forma, consideramos os pedidos de impugnação do Edital apresentados por essas instituições qualificados para análise de mérito.

4. Assinalamos adicionalmente, que em 15.08.2016, foi juntado aos autos o e-DOC: FD39AB25-c, protocolado nesta Corte de Contas pelo Construtora Gontijo, impugnando os itens do Edital relativos a habilitação técnica, portanto, nessa ocasião também nos manifestaremos em relação a esse expediente.

5. Dessa forma, para melhor compreensão da abordagem, esta Informação será dividida nos seguintes tópicos:

I – Análise do cumprimento da Decisão nº 3545/2016;

II – Análise da Representação da Construtora Gontijo;

III – Conclusões e Sugestões.

I – Análise do cumprimento da Decisão nº 3545/2016

6. Nos parágrafos seguintes, procederemos a análise do cumprimento da Decisão nº 3545/2016, termo a termo, expondo a manifestação do Jurisdicionado, para, em seguida, analisarmos essas manifestações, sob o ponto de vista desta Unidade Técnica.

II.i) ausência de relação detalhada das edificações contempladas pelos serviços a serem contratados nos 11 (onze) lotes, incluindo informações relativas a: nome do estabelecimento, endereço, área total e área construída, quantidade de alunos e/ou funcionários, além de outras informações que a SE/DF julgar necessárias e suficientes para a adequada identificação do objeto;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Manifestação do Jurisdicionado

7. Informa que a “(...) lista de das escolas da Rede Oficial de Ensino contendo telefone e endereço se encontra no sítio www.se.df.gov.br, podendo ser acessada por qualquer participante da licitação em comento (...)”. (fl. 1629 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e).

Análise

8. Em consulta ao site indicado, contatamos a lista de equipamentos de ensino da Secretaria, no entanto, entendemos como insuficiente a informação apresentada.

9. A julgar, por exemplo, que o 8º lote e o 11º abarcam áreas distintas de Ceilândia Sul e Norte, respectivamente, enquanto a planilha² de estabelecimentos de ensino da Ceilândia não diferencia quais estabelecimentos integram essas duas áreas, limitando-se apenas a especificar as escolas em área urbana e rural dessa Região Administrativa (RA).

10. Dessa forma, tendo em vista imprecisão na caracterização do objeto, nos ditames do inciso IX, do art. 6º da lei nº 8.666/93, entendemos como não atendido esse item da Decisão.

II.ii) insuficiência de esclarecimentos técnicos quanto à natureza da atividade que se deseja licitar, se referente à reformas/obras ou a serviços de manutenção, de modo à perfeita caracterização do objeto da licitação e adequação da contratação aos regimentos previstos na legislação de regência para cada situação

Manifestação do Jurisdicionado

11. Relata o representante da SE que (e-DOC: 6F8BC113-e):

Inicialmente, é importante destacar que, os serviços de manutenção preventiva e corretiva nas unidades de ensino e demais próprios desta Secretaria, objeto do processo em exame, configura-se como de natureza continuada, porém sem dedicação exclusiva de mão de obra, cuja paralisação ou retardamento poderá ocasionar o comprometimento das atividades desenvolvidas nas instituições de ensino e demais imóveis da SEDF, bem como danos à edificação e consequentemente prejuízo ao erário, conforme vastamente justificado no Projeto Básico e no caderno de especificações.

(...)

Serviços de ampliação de espaços físicos, reforma, reconstrução e construção de obras, que são caracterizadas como serviço novos, não são executadas por meio do contrato em tela, visto que o contrato de manutenção se restringe tão somente a realizar serviços de manutenção nas instalações físicas existentes nas escolas, não havendo alteração de área construída e tampouco agregar valor ao solo ou ao subsolo.

12. Informa ainda que “A contratação tem por objetivo garantir o funcionamento das unidades de ensino (...) com o atendimento das

² http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/suplav/esc_df_25nov/pub_ceilandia_2015.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

necessidades ocasionadas pelo desgaste natural do uso do imóvel, atos de vandalismo (depredação) e as emergenciais (...)”, como por exemplo:

- a) Desgaste natural de infraestrutura (fundações, blocos e vigas baldrame) e estruturas (pilar, vigas e laje);*
- b) Desgaste natural e depredação de alvenarias;*
- (...)*

13. Como serviços emergenciais destaca a ocorrência de vendavais que ocasionam detalhamento, incêndio em salas de aulas provocados por alunos, colisão de veículos em muro de escola, etc.

Análise

14. Diante das informações apresentadas, consideramos superado esse item da Decisão.

II.iii) ausência de comprovação de fontes de recursos orçamentários suficientes a assegurar o pagamento das obrigações relativas ao objeto lícitado para o exercício de 2016;

Análise

15. Não houve manifestação da SE em relação a essa questão, portanto, consideramos não elidido esse item da Decisão.

II.iv) ausência de elaboração de orçamento estimativo, por lote, com referências de preço atualizadas, contendo planilhas detalhadas que expressem os quantitativos de cada item e a composição de todos os seus custos unitários, baseadas em estudos técnicos consistentes, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, no art. 7º, § 2º, inciso II, e no art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei n.º 8.666/1993 e ao art. 45 da Lei n.º 5.514/2015 (LDO de 2016);

Manifestação do Jurisdicionado

16. Quanto a esse ponto, aduz o representante da SE que “Surgem diariamente nos prédios da Rede Pública de ensino do DF problemas que requerem manutenção, sendo que alguns deles são causados pelas intempéries (chuva, raios, ventos, etc.), não sendo possível estabelecer previamente a relação dos serviços a serem executados e o levantamento dos seus respectivos quantitativos e valores, o que somente é possível fazer após o sinistro e vistoria no local.”

17. Para sustentar a impossibilidade de quantificar os itens da planilha, apresenta alguns casos ocorridos na execução de contratos de manutenção da Secretaria, por exemplo:

- 1. Na Região Administrativa de Ceilândia no ano de 1998 ocorreram vendavais que ocasionaram o detalhamento de várias escolas (...);*
- 2. Mais recentemente ocorreu incêndio em uma sala de aula da Escola Classe 15 de Ceilândia provocado por alunos (...);*
- 3. As chuvas e ventos intensos ocorridos no Distrito Federal em outubro de 2015 (...);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

4. *Podemos citar, ainda, os vários trechos de muro sinistrados, principalmente nos finais de semana, em decorrência da colisão de veículos (...).*

18. *Em relação aos fatos mencionados, complementa sua argumentação informado que:*

Caso os itens da planilha de preços fossem quantificados na época da licitação e, por conseguinte, já tivessem com seus quantitativos esgotados, a SEDF estaria impossibilitada de fazer a manutenção das instituições de ensino sinistradas nos exemplos citados a cima, prejudicando, desse modo, o andamento das atividades escolares.

(...)

Na grande maioria dos casos de manutenção, trabalha-se com eventos futuros, ou seja, não previstos, não sendo possível elaborar uma planilha de quantitativo para atender cada unidade de ensino período a período (diária, semanal, quinzenal, (...)), pois não se trata de manutenção preventiva; mas majoritariamente de manutenção corretiva, não podendo ser indicado especificamente o que será executado em cada estabelecimento, bem como o prazo de execução os custos efetivos. Por isso, a documentação técnica, Caderno de Especificações e Planilha Orçamentária, contempla todos os serviços julgados possíveis de serem realizados no decorrer da vigência contratual. Tal afirmação baseia-se em uma experiência de mais de 30 anos na execução dos serviços objeto da presente licitação.

(...)

(...) destaca-se que a contratação da manutenção dos estabelecimentos desta Secretaria é feita desde o ano de 1989 e nunca houve necessidade de constar previamente em planilha o quantitativo de cada item, devido a impossibilidade de apresentá-lo, pelos fatos já relatadas a cima. Os órgãos de controle e aquela Corte de Contas, em auditorias regulares realizadas nesta casa, não questionaram acerca do presente assunto por entender complexidade e diversidade construtiva da rede pública de Ensino do Distrito Federal.

Reforçando tal entendimento, podemos destacar que o TCDF, em análise ao edital de Concorrência nº 01/2004, nos autos do processo nº 2.840/2004 e ao edital da Concorrência nº 09/2006, nos autos do processo nº 4674/2004 e nº 1628/2010, autorizando a continuidade do certame.

19. *Por fim, alega que “Para realizar o levantamento dos quantitativos (...) estimamos um tempo mínimo de 1,5 ano, o que torna tal serviços extremamente oneroso e inexecutável, pois há a necessidade de visitar todos os estabelecimentos de ensino (...). Mesmo depois de elaborado o levantamento, estudo e quantificando cada item, tais serviços não seriam necessariamente realizados, visto que em razão do tempo decorrido do levantamento e o prazo necessário para elaboração das peças técnicas e licitação, podemos assegurar, com certeza, diante da vasta experiência na execução de serviços de manutenção, que este quantitativos não reflitam mais a realidade (...).”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Análise

20. Sobre o tema em comento, a Lei nº 8.666/93 na seção que regulamenta a condução da licitação de obras e serviços de engenharia, não excepcionaliza nenhum caso que afaste a aplicação do que define o §2º do art. 7º, in verbis:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (grifamos)

21. A mesma Lei, na alínea “f”, do inciso IX do art. 6º, define dentre outros elementos que devem estar contemplados no projeto básico a existência de:

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifamos)

22. Nesse mesmo sentido, destacamos alguns itens da Decisão TCDF nº 738/2015 que tratou de consulta tendo por objetivo esclarecer dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares envolvendo a contratação de serviços de manutenção em mobiliário urbano.

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)II – responder ao órgão consulente que: a) em relação ao primeiro questionamento da consulta (“nas licitações, cujo objeto seja a execução de serviço de manutenção em mobiliário urbano, tendo em conta a imprecisão prévia do que será alcançado pela manutenção, constitui desobediência ao comando normativo e à determinação do Tribunal de Contas a diferença entre a Planilha de Orçamento Estimativa, em suas quantidades de itens e custo unitário total, e a Planilha de Orçamento efetivamente executada?”): (...) 4) quanto às divergências entre as quantidades executadas e estimadas, são admissíveis, nos termos da Lei, observando-se, todavia, que a referida “imprecisão prévia do que será alcançado pela manutenção” não constitui escusa para reduzir as exigências legais atinentes ao projeto básico; 5) nenhuma licitação para obras e serviços no regime da Lei n.º 8.666/93 pode ser realizada sem a existência ao menos do projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia); 6) o projeto básico, nos termos da Lei, deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; 7) é necessário observar, nas licitações que tratem de manutenção de mobiliário urbano, não obstante as dificuldades na elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários para os casos de licitação, as disposições constantes do art. 6º, inciso IX, alínea “f”, do art. 7º, § 2º, inciso II, e do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93;(...).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

23. Assim, não há como considerar razoáveis os argumentos apresentados pela jurisdicionada no que tange a ausência de previsão de quantitativos dos serviços contemplados na planilha de referência. Mais adiante, retornaremos ao assunto para demonstrar que a ausência desses elementos tem o potencial de prejudicar, inclusive, a definição dos critérios de habilitação técnica exigidos no Edital.

24. Dessa forma, julgamos não superado esse ponto da Decisão.

II.v) ausência das composições de custos unitários e do detalhamento de encargos sociais e do BDI que integram o orçamento referencial, inobservando as disposições do art. 6º, inciso IX e do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações;

Manifestação do Jurisdicionado

25. Comunica que:

- Relatório da composição dos serviços consta às fls. 430 a 542 do Processo 080.005639/2015;
- Demonstrativo de encargos sociais consta à fl. 426 do Processo 080.005639/2015;
- Demonstrativo do BDI consta à fl. 427 do Processo 080.005639/2015;

Análise

26. Portanto, diante da constatação da presença desses documentos (fls. 188, 187 e 190/319 do PDF que compõe o e-DOC: 6ADB860D-e), consideramos atendido esse item da Decisão.

II.vi) exigência inserta no item 3.1.4.1 do edital referente à necessidade de comprovação de vínculo do responsável técnico com o licitante ainda na fase de habilitação, por contrariar entendimento consolidado desta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 3.663/2010, 6.080/2010, 02/2012 e 841/2012;

Manifestação do Jurisdicionado

27. Em relação a essa impropriedade apontada, fez constar ao item 3.1.4.4.1 da nova minuta do Edital que o vínculo do responsável técnico poderá ser demonstrado na ocasião de assinatura do contrato, conforme transcrição apresentada na sequência: (fl. 1649 do PDF que compõe o e-DOC 6F8BC113-e)

3.1.4.4.1) O vínculo empregatício do(s) Responsável(ies) Técnico(s) dar-se-á com a comprovação do vínculo do profissional pertencente ao quadro permanente das licitantes que poderá ser demonstrado no ato da assinatura do contrato, indicados para fins de comprovação de capacidade técnico-profissional, mediante a apresentação de contrato de prestação de serviço, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum, com prazo mínimo de duração determinado, de modo a garantir a permanência do profissional durante a execução dos serviços objeto desta licitação, ou por meio de cópia autenticada da CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social para o empregado e no caso de sócio ou proprietário a comprovação deverá ser feita por intermédio do Contrato Social



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

da Empresa, admitida a substituição do(s) Responsável(ies) Técnico(s) por profissional de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no §10 do art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Análise

28. *Diante da adequação realizada, julgamos atendido esse item da Decisão.*

II.vii) exigência inserta no item 3.4.3 do edital não conter previsão quanto à possibilidade de recebimento da garantia em dinheiro em conta corrente indicada pela SE/DF no Banco de Brasília – BRB, caso os licitantes optem pelo recolhimento em espécie, bem como conter determinação aos licitantes para que compareçam à sala de reuniões da Comissão Permanente de Licitação antes do recolhimento da caução, por comprometer a lisura e a competitividade do certame;

Manifestação do Jurisdicionado

29. *No que concerne a esse item, comunica que “Em relação à questão da possibilidade de que seja efetuada caução em dinheiro em conta indicada pela SEDF, foi adequado o item do edital com a devida previsão (...).” (fl. 1641 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e)*

Análise

30. *Diante da adequação realizada, julgamos vencido esse item da Decisão.*

II.viii) exigência contida no item 3.5.3 do instrumento convocatório quanto à necessidade de informação/documento não previsto no rol taxativo de documentos para fins de habilitação a que alude os artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/1993;

Manifestação do Jurisdicionado

31. *Na nova minuta do Edital encaminhada, promoveu a seguinte alteração na redação do dispositivo (fl. 1652 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e):*

Antiga Redação

3.5.3 - Fornecer as informações acerca da pessoa física que deverá firmar o contrato, conforme ANEXO, sob pena de retardamento na contratação.

Nova Redação

3.5.3 – Declaração de recebimento de todos os documentos referentes à concorrência 01/2015 – SEDF, bem como cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório.

Análise

33. *A Declaração solicitada por esse dispositivo, apesar de não possuir fundamentação legal, não compromete o prosseguimento da*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

concorrência, haja vista, ela não suprir a necessidade de análise dos requisitos de habilitação pela comissão de licitação e nem o direito dos licitantes de terem acesso a todos documentos da concorrência.

34. *Nesse sentido, apesar de entendermos elidido esse ponto da Decisão, julgamos que a ausência da declaração exigida no item 3.5.3 do Edital não deverá ser causa de inabilitação de nenhum concorrente.*

II.ix) ausência de explicitação na exigência inserta no item 3.1.1.1 do edital que a capacidade técnico-operacional será comprovada mediante atestados registrados no CREA, acompanhados da respectiva CAT, em nome de qualquer profissional habilitado, desde que conste o nome da pessoa jurídica do licitante;

Análise

35. *O Jurisdicionado foi silente em relação a essa questão, e por não ter promovido nenhuma modificação nesse item na nova minuta do Edital encaminhada (fls. 1652 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e), entendemos como não atendido esse ponto da Decisão.*

II.x) ausência de motivação nos itens 3.1.1.1 e 3.1.2.1 do edital dos critérios de escolha de serviços que irão limitar o universo de concorrentes, tendo em vista que as exigências para comprovação da capacidade técnica devem estar limitadas às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, a teor das disposições do inciso I do § 1º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993;

Manifestação do Jurisdicionado

36. *Salienta que “As exigências da qualificação técnica-operacional seguem as determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do DF e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no que se refere à limitação dos itens mais relevantes da pretensa contratação (...)” e complementa que “(...) as exigências dos atestados de capacidade técnica se limitam àqueles itens mais executados e que demonstrem a efetiva capacidade da empresa e do seu responsável técnico, de acordo com a experiência desta SEDF de mais de 30 anos de execução de serviços similares aos tratados na presente licitação.” (fls. 1637/1639 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e)*

Análise

37. *Dos argumentos apresentados, depreendemos que apesar de reconhecer a jurisprudência desta Corte no que se refere a necessidade de se demonstrar a relevância técnica e material dos itens a serem exigidos na habilitação técnica de um certame, o Jurisdicionado, sem apresentar estudos ou apropriações de serviços, limita-se a argumentar que a experiência conseguida pela SE na gestão de contratos de manutenção é base para definição dos serviços a serem contemplados na habilitação técnica dos licitantes.*

38. *Em relação a esse tema, é importante retomarmos mais uma vez a questão da ausência de orçamento detalhado que contemple a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

previsão de quantitativos de serviços, essa ausência impacta, inclusive, na aferição da materialidade dos serviços a serem exigidos na habilitação técnica.

39. Nesse sentido, destacamos parte da Decisão TCDF nº 5531/2014:

a) exclua o item (...) por não se enquadrar como item de maior relevância e valor significativo do certame, conforme dispõe o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; (grifamos)

40. Essa mesma perspectiva conduziu as Decisões nºs 2513/2015, 2165/2015, 6084/2014, 5048/2014, 4777/2014. Ou seja, a jurisprudência dominante nesta Corte estabelece que, para definição dos serviços que irão compor os critérios de habilitação técnica de um certame, é necessário que eles possuam valores significativos, e diante da ausência de uma planilha que contenha os quantitativos de todos os serviços, entendemos estar prejudicada essa definição.

41. Portanto, consideramos não atendido esse item da Decisão.

II.xi) ausência no Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas em afronta ao disposto no item III.b da Decisão n.º 5.749/2012 do TCDF;

Manifestação do Jurisdicionado

42. Foram encaminhados os seguintes documentos (fls. 1603/1611 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e):

<i>Tipo - Nº</i>	<i>Profissional</i>	<i>Atividade</i>
RRT - 4959852	Maria Helena Vieira Fernandes	Execução de <u>caderno de especificações técnicas</u> para contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretivas das unidades de ensino urbanas e rurais da secretaria de estado de Educação do DF.
RRT - 4962834	Tânia Maria Guirelli da Costa	Elaboração de <u>orçamento estimativo</u> para a contratação de serviços de manutenção predial nas instituições de ensino da Secretaria de Estado de Educação do DF e dos imóveis que estejam sob sua responsabilidade.
ART - 0720160050654	Leonardo Chaves Fehlberg Balduino	Elaboração de <u>projeto básico</u> objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada para a prestação de serviços de manutenção predial nas I.E de demais próprios urbanos e rurais da SEDF.

Análise

43. Dessa forma, haja vista as composições de custo unitário serem de sistemas de referência (SINAPI / NOVACAP) e o cronograma não ser uma peça afeta ao tipo de contrato decorrente da presente concorrência, entendemos como vencido esse item da Decisão.

II.xii) inobservância quando da publicação de aviso de abertura de licitação no órgão de imprensa oficial do valor total previsto



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

para o certame, conforme disposto na Decisão Normativa TCDF n.º 01/2012;

Análise

44. Não houve manifestação da Jurisdicionada em relação a esse ponto, portanto, a julgar pela a atual fase processual, entendemos importante a reiteração dessa determinação para que seja observada no cumprimento da republicação do certame.

IV – determinar à Secretaria de Estado de Educação – SE/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, em atenção ao disposto no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, apresente suas considerações acerca dos fatos representados perante o TCDF pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco e pelo Sinduscon/DF;

45. Inicialmente, entendemos relevante apresentar os questionamentos que motivaram os pedidos de impugnação do Edital formulados pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF, por haver similaridade em alguns elementos dessas Representações (e-DOC's: 783F6054-c e D5717946-c), na sequência, consolidaremos de maneira esquemática as indagações nelas abordadas:

1 - Adiamento da Concorrência, até que haja a definição da questão salarial dos trabalhadores da construção civil, cujas negociações prosseguem sem que, até o momento, haja uma definição;

2 - Que o reajuste seja concedido a partir da data do orçamento, conforme disposto na Lei n° 8.666/93, em seu artigo 40, inciso XI;

3 - Não indicação de limitação de um número de lotes a ser adjudicado por licitante, como já é praticado em outros órgãos da Administração Pública;

4 - Necessidade de se incluir no Edital, que o tratamento favorecido e diferenciado não poderá ser aplicado em favor de Microempresa de Empresa de Pequeno Porte, na hipótese do faturamento a ser auferido, acarrete a seu desenquadramento da condição de microempresa, conforme estipula o art. 24 da Lei Distrital n° 4.611, de 2011;

5 - Ausência no Edital, das recomendações constantes do Acórdão 1214 do Plenário do Tribunal de Contas da União, por se tratar de serviços de natureza contínua.

Manifestação do Jurisdicionado

46. Em relação ao primeiro ponto é informado que "(...) os preços praticados por esta Secretaria continuarão sendo os constantes da tabela SINAPI do mês de referência..." (e-DOC: 7274C5FA-c).

47. Quanto ao segundo ponto, comunica que "(...) poderá constar do edital da presente concorrência que o reajustamento do valor contratual se dará a partir da data do orçamento, qual seja, marco de 2015; minimizando, desse modo, qualquer defasagem de preço" (e-DOC: 7274C5FA-c).

48. No que tange ao terceiro ponto, a coordenadora da SE concorda com as razões explicitadas pela representante e entende que "...caso tenha amparo legal, poderá ser estabelecido no edital da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

licitação em apreço que uma mesma empresa somente poderá ser vencedora em no máximo dois lotes.”

49. *Sobre esse caso, a Assessoria Jurídica da SE expõe que “Não há previsão legal para imposição desta limitação, uma vez que resultaria em restrição à livre competição entre os licitantes. Ademais, essa restrição poderia resultar em prejuízo à Administração, uma vez que caso uma empresa vencesse mais de 2 lotes, com propostas mais vantajosa, a Administração necessariamente teria que contratar com a segunda ou terceira colocadas nos demais, mesmo que estas não tenham apresentado as melhores propostas, situação que viola a essência do procedimento licitatório, que é selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.”*

50. *Em relação ao quarto ponto, não houve manifestação da jurisdicionada.*

51. *Por último, no que tange a observância às recomendações do Acórdão nº1214/2013 – Plenário TCU, manifestação consignada quinto ponto, a coordenadora da SE informa que os seguintes dispositivos serão acrescidos ao item 3.1.2 do Edital da Concorrência 01/2013 o seguinte dispositivo:*

i) As licitantes deverão apresentar a seguinte documentação complementar para fins de qualificação técnico-operacional:

1. Cópia(s) de contrato(s) ou atestado(s) que comprove(m) que a licitante possui experiência mínima de 3 (três) anos, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura desta licitação, na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em edificações similares às do objeto da licitação;

i. Os períodos concomitantes serão computados uma única vez.

ii. Para a comprovação de tempo de experiência, poderão ser aceitos outros documentos idôneos, mediante diligência da comissão Permanente de Licitação;

iii. A Comissão Permanente de Licitação poderá consultar sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões, para verificar as condições de habilitação das licitantes.

52. *Ainda sobre esse tema, a Assessoria Jurídica da SE entende ser “(...) possível a imposição da exigência de experiência mínima não inferior a 3 anos, visto que existe previsão legal para tal. Todavia, o setor técnico, em atenção à expressão “quando couber”, prevista no art. 19 da IN 02/2008 - MPOG, deve apresentar fundada justificativa, de modo a motivar adequadamente a exigência, para que fique claro que não visa restringir a competição, mas, tão somente garantir regularidade na prestação do serviço e evitar prejuízos à Administração.” (e-DOC: 7274C5FA-c)*

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

53. *Em consonância com a manifestação da Jurisdicionada, entendemos como improcedentes os itens um e três da Representação da Asbraco / Sinsduscon/DF. Desse modo, o item um, que aduz a necessidade de adiamento do certame por conta da não definição do dissídio coletivo da categoria, e o item três, que propõe a limitação do número de lotes a ser adjudicado a um mesmo licitante, não possuem base legal para serem implementados.*

54. *Em relação ao item quatro, apesar de o Jurisdicionado ter sido silente, e até a conclusão desta Instrução não ter havido decisão de mérito no âmbito do Processo nº 9442/2016, que trata de questão similar, na mesma linha defendida por esta Unidade Instrutiva na Informação nº 164/2016 (e-DOC: BB7A4A56-e), entendemos haver conflito entre o art. 24 da Lei Distrital nº 4.611/2011 e o § 9º do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006, o que afasta a aplicabilidade desse artigo da Lei Distrital.*

55. *Em suma, art. 24 da Lei Distrital nº 4.611/2011 determina o desenquadramento de uma concorrente da categoria de microempresa em função do valor da concorrência, conforme transcrição apresentada a seguir:*

Art. 24. O tratamento favorecido e diferenciado de que trata a presente Lei não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição de microempresa.

56. *E o § 9º do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que esse desenquadramento ocorrerá no mês subsequente à ocorrência da ultrapassagem do limite de receita bruta anual, in verbis:*

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

57. *Transcrevemos, portanto, trecho da Informação nº 164/2016 que tratou sobre o caso:*

27. Em consonância com esse entendimento, iremos sugerir que esta Corte, com base nos §§ 2º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, no caso concreto, afaste a eficácia do disposto no art. 24 da Lei 4.611/2011 do Distrito Federal e também do § 2º do art. 2º do Decreto 35.992/2014, por estarem ambos incompatíveis com os §§ 4º e 9º do art. 3º da LC 123/2006.

28. Em função do exposto acima, no caso concreto aqui analisado, consideramos procedentes os argumentos da empresa representante para solicitar a nulidade do ato administrativo que declarou sua inabilitação e, consequentemente, entendemos que esta Corte deve considerar nulo o ato do pregoeiro praticado com base no art. 24 da Lei 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto 35.592/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

29. O entendimento acima exposto está coerente com decisões já tomadas nesta Corte em tratamento de outros casos em que foi questionado o direito ao benefício da LC 123/2006 à empresa que, ao ganhar o certame e executar o contrato, poderia desenquadrar-se da condição de empresa de pequeno porte. Esse foi o caso da Decisão Liminar nº 044/2011 – P/AT, do Conselheiro Manoel de Andrade, (...) destacamos trechos apresentados pela própria CEB, conforme consta na informação 211/2013 (e-DOC 6438D4A6):

Preliminarmente, frisamos que o que faz a licitante ter direito ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006 é seu enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte. Este enquadramento é declarado pela licitante, no momento do cadastro de sua proposta, sob sua inteira responsabilidade.

(...)

Por sua vez, o citado diploma legal estabelece que a classificação/ enquadramento dá-se pelo critério de valor máximo que se pode auferir, em cada ano-calendário, em receita bruta, o que corresponde a faturamento.

Por essa razão, a participação em certame licitatório, ou mesmo a contratação, com a Administração Pública, por parte de uma Micro-Empresa – ME ou Empresa de Pequeno Porte – EPP, de objetos com valores vultosos, por si só, não implica a perda de classificação/enquadramento de suas naturezas de ME ou EPP.

(...)

31. Por fim, citamos trecho de parecer do Ministério Público junto ao TCU, transcrito da Instrução nº 211/2013 (Processo 14487/2013 e-DOC 6438D4A6). Os argumentos desse parecer foi foram acolhidos pelo relator e incorporados ao voto condutor do Acórdão nº 1231/2008. Destacamos apenas o parágrafo que melhor se adequa ao caso aqui analisado.

Tem-se, portanto, que a lei já prevê as consequências para o caso de desenquadramento, após a assinatura do contrato, não cabendo à Administração fazer restrições sem amparo legal. Sendo assim, em consonância com a lei, durante o processo licitatório, deverá ser considerada a situação da empresa naquele período, e não a que possa vir a ter, na hipótese de sagrar-se vencedora do certame, o que seria um contrassenso em relação ao que foi explanado neste parecer.

58. No que concerne ao quinto item, destacamos a Decisão nº 3194/2013 desta Corte, que assim proferiu:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar à (...) 1) exclua a regra contida na alínea “e” do subitem 13.1.3 do Edital, referente à “exigência de comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação”, a fim de possibilitar maior competitividade ao certame e o devido atingimento do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e por estar contrária à disposição contida no art. 30, § 5º, da mesma Lei (...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

59. Nesse mesmo sentido, ressaltamos as Decisões nºs 252/2016, 2906/2015, 90/2015 e 4053/2013.

60. Destarte, frente ao reiterado posicionamento desta Corte quanto à restrição ocasionada pela previsibilidade desse dispositivo nos Editais, de maneira diferente do Jurisdicionado, entendemos como improcedente esse item da Representação e julgamos necessário determinar à Secretaria de Educação que exclua o dispositivo consignado no item 3.1.2.1.1 da nova minuta do Edital (fls. 1648/1649 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e), consoante Decisão nº 3194/2013.

61. No que tange ao item dois, frente ao que disciplina o inciso XI³ do art. 40 da Lei nº 8.666/93, entendemos que a Lei possibilita ao Gestor escolher entre a data de apresentação das propostas ou a data do orçamento de referência como marco referencial de reajustamento. Portanto, diante dessa possibilidade, compete ao Gestor optar por aquela que entender mais conveniente em termos legais.

62. Diante do exposto, no mérito, entendemos como improcedentes as Representações apresentada pela Abraco e pelo Sinduscon/DF.

II – Análise da Representação da Construtora Gontijo

Alegações da Representante

32. Em seu expediente, a Representante requer que o Edital possibilite a habilitação técnico-operacional e profissional de empresas e profissionais, respectivamente, que tenham em seus acervos atestados de construção e/ou reforma de unidades de ensino.

63. Entende que, sendo o objeto da concorrência prestação de serviços de manutenção predial nas instituições de ensino, uma empresa "(...) que constrói pode também fazer sua correção e manutenção "quem faz mais, faz menos"" (e-DOC: FD39AB25-c).

Análise

64. Registramos que semelhante Representação foi conhecida pelo TCU nos autos do processo TC 001.136/2009-7 e resultou no Acórdão nº 727/2009 – Plenário, que determinou ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC):

9.2.2.2. considere como documento de habilitação dos licitantes atestados de capacidade técnica de construção/reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;

3 "XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para **apresentação da proposta**, **ou do orçamento a que essa proposta se referir**, até a data do adimplemento de cada parcela;" (grifamos)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

65. Na condução do seu voto, o ministro relator, ao ponderar as alegações do Representante e do Jurisdicionado, assim fundamentou:

ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE

3.31 O Subitem 3.1, alínea “r”, letras a, b, e, f, h, i, do Edital, exige a comprovação de experiência anterior em operação e manutenção dos serviços respectivos. **Ocorre que serviços de construção/reforma também qualificam os profissionais na prestação de serviços de manutenção, conforme despacho 109/97, da procuradoria do CREA/DF (fl. 128). Portanto o Edital viola o artigo 3º da Lei 8.666/93 (exigência que compromete, restringe ou frustra o caráter competitivo).**

ALEGAÇÕES DO MDIC

(...)

3.34 **O edital do MDIC é claramente voltado para serviços de engenharia de manutenção predial.** Acaso fossem suprimidas tais referenciais, deixaria de subsistir a qualificação de similaridade, e a Administração ver-se-ia na contingência de entregar equipamentos complexos e instalações complexas a pessoas portadores de atestados de natureza e complexidade diversas aos que integram o objeto da licitação.

3.35 **Desta maneira, “atestados de construção/reforma, não serão aceitos como comprovadores de experiência”.**

ANÁLISE

(...)

3.38 A representante apresentou documento assinado pelo procurador do CREA/DF (fl. 128), respondendo à consulta formulada perante aquele conselho. **Na ocasião, o CREA/DF atestou que a apresentação de atestados de capacidade técnica de realização de construção/reforma, nas áreas de elétrica e hidráulica qualificaria as empresas na prestação de serviços de manutenção.** Foi relatado que tanto a construção, a reforma, como a manutenção de prédios e de suas instalações demandam conhecimentos e complexidades muito próximas. Continuando o relato, o CREA-DF manifestou que a construção ou execução de obra ou serviço de complexidade e peculiaridade próprias não geram capacidade técnica para a execução de serviços de manutenção não compatíveis ou relacionados com aquelas.

3.39 **Portanto, a administração não pode, simplesmente, rejeitar os atestados de construção/reforma. Deve analisá-los com cautela, verificando a compatibilidade ou relação da construção ou execução de obra com o serviço de manutenção a ser contratado, levando-se em consideração a complexidade e as peculiaridades próprias de cada uma. A empresa com capacidade comprovada para realizar a instalação elétrica de uma obra, por exemplo, teoricamente, tem capacidade para realizar reparos nesta instalação.**

3.40 Diante do exposto, o MDIC deverá fazer constar no Edital que, dos documentos de habilitação dos licitantes, serão considerados os atestados de capacidade técnica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

construção/reforma nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação. (grifamos)

66. *Destarte, no mérito, entendemos procedente a Representação apresentada pela Construtora Gontijo.*

67. *Diante do exposto, julgamos relevante que seja determinado à Secretaria de Educação que considere como documento de habilitação dos licitantes atestados de capacidade técnica de construção/reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação.*

68. *Em tempos, registramos que em 14.09.2016, foi juntado aos autos o e-DOC: 16EA3C7E-c, protocolado nesta Corte de Contas pelo Asbraco, solicitando a sustentação oral na ocasião do julgamento do presente Processo.” (grifos do original)*

Ao final da instrução, foram lançadas as seguintes conclusões acerca da matéria em exame:

“69. Com base na análise realizada, consideramos parcialmente cumprida a Decisão nº 3545/2015, devendo a referida Secretaria corrigir o Edital. No mérito, consideramos improcedentes as Representações apresentadas pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF e procedente a Representação apresentada pela Construtora Gontijo.”

Ante o exposto, sugeriu-se ao eg. Plenário que:

“I – tome conhecimento:

- a) da cópia do Processo Administrativo (e-Docs: 6ADB860D-e e 6F8BC113-e);*
- b) do Ofício nº 1595/2016 – GAB/SE (e-Doc: C2BE03B8-c);*
- c) do Expediente SINDUSCON-DF CE 0410/2016 (e-Doc: 824C8BF0-c);*
- d) do Ofício 064/2016 - ASBRACO (e-Doc:0A4049F9-c);*
- e) do Ofício 1485/2016 – GAB/SE (e-Doc: 7274C5FA-c);*
- f) da Representação apresentada pela Construtora Gontijo (eDoc: FD39AB25-c);*
- g) do pedido de sustentação oral solicitado pela Asbraco (e-DOC: 16EA3C7E-c).*

II – considere:

- a) cumpridos os subitens “ii”, “v”, “vi”, “vii”, “viii” e “xi” do item II, itens IV e V da Decisão nº 3545/2015;*
- b) não cumpridos os subitens “i”, “iii”, “iv”, “ix”, “x” e “xii” do item II da Decisão nº 3545/2015;*
- c) no mérito, improcedentes as Representações da Asbraco (eDOC: 783F6054-e) e do Sinduscom/DF (e-DOC: D5717946-c); e procedente a Representação da Construtora Gontijo (eDOC: FD39AB25-c).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

III - determine à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 198 do RITCDF, que mantenha suspensa a Concorrência nº 01/2016 até ulterior deliberação desta Corte, para que cumpra os subitens “i”, “iii”, “iv”, “ix”, “x” e “xii” do item II da Decisão nº 3545/2015, determine também, que sejam efetuadas as devidas medidas corretivas às impropriedades apontadas:

- a) não promova a inabilitação de nenhum concorrente em função da ausência da declaração exigida do item 3.5.3 do Edital;*
- b) exclua o dispositivo consignado no item 3.1.2.1.1 do Edital, referente à comprovação de “que a licitante possui experiência mínima de 3 (três) anos, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública”, consoante Decisão nº 3194/2013;*
- c) considere como documento de habilitação dos licitantes atestados de capacidade técnica de construção/reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação.*

IV - reitere à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE a necessidade de fazer constar nas publicações dos avisos de abertura de licitações o valor total previsto para o certame, conforme disposto na Decisão Normativa nº 01/2012;

V – delibere acerca do pedido de sustentação oral feito pela Asbraco (e-DOC: 16EA3C7E-c);

VI – autorize:

- a) o envio de cópia da Decisão que vier a ser adotada e do respectivo Relatório/Voto, bem como da presente instrução à Jurisdicionada;*
- b) a ciência da Decisão que vier a ser proferida às Representantes, informando-lhes de que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail);*
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”*

As sugestões formuladas mereceram a concordância do Diretor da 4ª Divisão de Acompanhamento e do titular da Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF (e-DOCs 555D95AA-e e 83FBC1C4-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, por meio do Parecer n.º 978/2016-CF (e-DOC A7360891-e), após contextualizar o feito, manifestou-se em harmonia com a instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Ao final do parecer, a i. Procuradora do *Parquet* especial, Dr. Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, afirmou que “*diante da percuciente análise empreendida pela Unidade Técnica, aquiesce às sugestões de fls. 25/27*”.

SUSTENTAÇÃO ORAL

No 26.10.2016, o Relator destes autos, nos termos do Despacho Singular n.º 517/16 – GCIM (e-DOC 2756FB1B-e), deferiu o pedido de realização de sustentação oral formulado pelo presidente da Asbraco (e-DOC 16EA3C7E-c), com fulcro no art. 60 do RI/TCDF e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, fixando-se a data de 10.11.2016 para sua manifestação.

Na Sessão Ordinária n.º 4.912, de 10.11.2016, após realização de sustentação oral de defesa pelo Sr. Luiz Afonso Delgado Assad (Presidente da Asbraco), os autos foram devolvidos ao Gabinete do Relator, “*à vista dos argumentos apresentados pelo defendente, concedendo o prazo de 10 (dez) dias para juntada de memorial*”, conforme consta da Decisão n.º 5.718/2016 (e-DOC 96109B23-e).

Em 21.11.2016, o interessado protocolou o memorial constante do e-DOC 5193DD8C-c.

Na Sessão Ordinária n.º 4.920, de 11.12.2016, a matéria foi levada a julgamento na forma do relatório/voto constante de peça 54 (e-DOC CFD60043-e), tendo sido adiada a sua discussão na forma do art. 99 do RI/TCDF, consoante termos vazados na Decisão n.º 6.248/2016 (peça 55, e-DOC 5F68B45A-e).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

VOTO

Por meio da Decisão n.º 3.545/2016, o Tribunal tomou conhecimento do edital da **Concorrência n.º 01/2016**, deflagrada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas instituições de ensino e demais próprios urbanos e rurais da jurisdição, bem como dos imóveis que estejam sob a sua responsabilidade.

Também por intermédio da Decisão n.º 3.545/2016, esta Casa tomou conhecimento das Representações formuladas pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF relacionadas com o edital da referida licitação.

Além disso, determinou-se à SE/DF a suspensão do certame, até ulterior determinação plenária, para adoção das medidas corretivas em relação às impropriedades verificadas e/ou apresentação de esclarecimentos. Por fim, fixou-se prazo de 5 (cinco) dias para que a Pasta de Estado apresentasse considerações acerca das supracitadas exordiais e para que as entidades de classe de empresas do ramo da construção civil (Asbraco e Sinduscon/DF) regularizassem suas situações processuais.

Depois da prolação da supracitada deliberação plenária, a Construtora Gontijo Ltda. protocolou expediente reportando a esta Corte impugnação ofertada por aquela empresa junto à SE/DF, questionando condicionantes para a habilitação técnica no edital da Concorrência n.º 01/2016-SE/DF.

A SE/DF e as entidades Asbraco e Sinduscon/DF juntaram documentos ao feito, em atendimento ao disposto na Decisão n.º 3.545/2016. No dia 10.11.2016, o Sr. Luiz Afonso Delgado Assad (Presidente da Asbraco) realizou sustentação oral, tendo encaminhado memorial, nos termos da Decisão n.º 5.718/2016.

Esta oportunidade, portanto, trata da **análise de mérito das Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon, do cumprimento de diligências constantes da Decisão n.º 3.545/2016 e da admissibilidade do expediente protocolado pela Construtora Gontijo Ltda.**

Preliminarmente, cabe esclarecer que **a Concorrência n.º 01/16 encontra-se suspensa**, tendo em conta o adiamento promovido pela SE/DF, conforme aviso publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF de 18.07.2016, transcrito a seguir:

“AVISO
CONCORRÊNCIA Nº 01/2016.

A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, comunica aos interessados o **adiamento da concorrência em epígrafe** até que se conclua a análise das impugnações ao edital ingressadas tempestivamente por: SINDUSCON-DF - SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, LA DART INDÚSTRIA E COMÉRCIO EIRELLI-EPP, INFRA ENGETH INFRA ESTRUTURA LTDA, AJL ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA e DAN ENGENHARIA LTDA. Os autos ficam com vistas franqueadas aos interessados. Brasília/DF, 15 de julho de 2016.

JAIRO PEREIRA MARTINS
Presidente da Comissão (grifou-se)

Após examinar a matéria, a unidade instrutiva propôs a esta Corte de Contas:

- tomar conhecimento dos expedientes encaminhados pelo Sinduscon/DF, Asbraco e SE/DF, da cópia do Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 e do expediente encaminhado pela Construtora Gontijo como se Representação fosse;
- considerar parcialmente atendido o item II e cumprido os itens IV e V da Decisão n.º 3.545/2015 e, no mérito, improcedentes as Representações formuladas pela Abrasco e pelo Sinduscon/DF e procedente a Representação apresentada pela Construtora Gontijo;
- determinar à SE/DF que mantenha suspensa a Concorrência n.º 01/2016, até ulterior deliberação plenária, a fim de adotar as medidas corretivas indicadas;
- reiterar à SE/DF disposições da Decisão Normativa n.º 01/2012;
- dar ciência da Decisão a ser adotada à jurisdicionada e aos representantes; e
- autorizar o retorno dos autos à Seacom/TCDF.

O parecer ministerial é convergente com a instrução.

Feitos esses esclarecimentos, reporto que, inicialmente, irei externar meu entendimento acerca das diligências constantes do item II da Decisão n.º 3.545/2016.

Em que pese a SE/DF não ter publicado um aviso de suspensão em face da Decisão n.º 3.545/2016, pode-se considerar atendido o disposto no “caput” do item II da referida deliberação plenária, uma vez que, conforme esclarecido pelo Presidente da Comissão de Licitação da Secretaria mediante contato telefônico, a Pasta de Estado está aguardando um posicionamento desta Corte de Contas para dar prosseguimento ao feito.

Quanto ao disposto no **item “II-i” da Decisão n.º 3.545/2016** (*“ausência de relação detalhada das edificações contempladas pelos serviços a serem contratados nos 11 (onze) lotes, incluindo informações relativas a: nome do estabelecimento, endereço, área total e área construída, quantidade de alunos e/ou funcionários, além de outras informações que a SE/DF julgar necessárias e suficientes para a adequada identificação do objeto”*), cabe considerá-lo inobservado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

O esclarecimento da Pasta de que a “*lista das escolas da Rede Oficial de Ensino contendo telefone e endereço se encontra no sítio www.se.df.gov.br, podendo ser acessada por qualquer participante da licitação em comento*” não se mostra suficiente para definir, de forma sucinta e clara, o objeto do certame, conforme estabelece o art. 40, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

O link “*Serviços → Escolas do DF*” do sítio da SE/DF disponibiliza relação de escolas que não possui a mesma segregação daquela adotada no edital da Concorrência n.º 1/2016, dificultando a pesquisa e a obtenção de informações que deveriam ser facilmente acessíveis aos interessados.

Além disso, a divisão das escolas no portal da Pasta na *internet* (em “Rede Pública Estadual”, “Redes Particulares Conveniadas” e “Instituições Educacionais Públicas não vinculadas”) não permite concluir se todas as escolas ali relacionadas serão, de fato, objeto de manutenção predial com fulcro na presente licitação.

Ainda, destaco que o objeto do presente certame não contempla apenas unidades de ensino da rede pública, abrangendo também outros edifícios da SE/DF que deverão ser mantidos. Sobre esses próprios, no entanto, não há qualquer informação nos autos capaz de caracterizá-los.

Nesse sentido, a peça editalícia da Concorrência n.º 1/2016 indica que:

*“A Rede Pública de Ensino do Distrito Federal possui atualmente **aproximadamente 730 (setecentos e trinta) prédios** distribuídos nas diversas Regiões Administrativas do DF **que necessitam de manutenção preventiva e corretiva em suas instalações**, que consiste basicamente na execução de serviços de reparos nas instalações elétricas, hidráulicas, águas pluviais, recuperação de esquadrias, recomposição de revestimentos de paredes e pisos, revisão de telhados, impermeabilizações, consertos de bomba de recalque, aprofundamento de poço, substituição de vidros, forros, louças e metais sanitários, dentre outros serviços de engenharia.”* (grifei) (Fonte: fl. 25 do e-DOC 4887A1B8-e).

A falta de clareza em quais unidades deverão ser objeto de manutenção por parte da(s) empresa(s) vencedora(s) do certame, detalhados lote a lote, deverá ser saneada pela SE/DF; cabendo, portanto, a reiteração da aludida diligência à Pasta de Estado.

O item “II-ii” da **Decisão n.º 3.545/2016** (“*insuficiência de esclarecimentos técnicos quanto à natureza da atividade que se deseja licitar, se referente à reformas/obras ou a serviços de manutenção, de modo à perfeita caracterização do objeto da licitação e adequação da contratação aos regramentos previstos na legislação de regência para cada situação*”) restou suficientemente esclarecido pela jurisdicionada.

O certame em tela busca a **realização de manutenção preventiva e corretiva** nas unidades de ensino e demais próprios desta Secretaria, não tendo por objeto a realização de reformas e/ou de construção de novos espaços, uma vez que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“Serviços de ampliação de espaços físicos, reforma, reconstrução e construção de obras, que são caracterizadas como serviço novos, não são executadas por meio do contrato em tela, visto que o contrato de manutenção se restringe tão somente a realizar serviços de manutenção nas instalações físicas existentes nas escolas, não havendo alteração de área construída e tampouco agregar valor ao solo ou ao subsolo.” (grifos acrescidos)

O item “II-iii” da **Decisão n.º 3.545/2016** (“ausência de comprovação de fontes de recursos orçamentários suficientes a assegurar o pagamento das obrigações relativas ao objeto licitado para o exercício de 2016”) não foi objeto de manifestação por parte da SE/DF; cabendo, assim, a sua reiteração, com ajuste.

Considerando que a modalidade licitatória adotada é “concorrência” e ciente da suspensão cautelar do certame, pode-se afirmar que não haverá tempo hábil para celebração de contrato(s) decorrente(s) do presente certame ainda neste exercício financeiro.

Nesse sentido, cabe determinar à SE/DF que comprove a existência de dotação orçamentária suficiente para assegurar o pagamento das obrigações relativas ao objeto licitado para o exercício de 2017, já desconsiderando as obrigações contratadas pela Pasta e a serem executadas no ano vindouro.

O item “II-iv” da **Decisão n.º 3.545/2016** (“ausência de elaboração de orçamento estimativo, por lote, com referências de preço atualizadas, contendo planilhas detalhadas que expressem os quantitativos de cada item e a composição de todos os seus custos unitários, baseadas em estudos técnicos consistentes, em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, no art. 7º, § 2º, inciso II, e no art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei n.º 8.666/1993 e ao art. 45 da Lei n.º 5.514/2015 (LDO de 2016)”) é bastante interessante e merece aprofundamento, não obstante a unidade instrutiva e o *Parquet* especial entenderem que as justificativas apresentadas pela SE/DF não foram suficientes a ponto de afastar a irregularidade apontada; razão pela qual propõem o cumprimento da aludida diligência.

Inicialmente, cabe destacar que o objeto da Concorrência n.º 1/2016-SE/DF foi dividido em 11 (onze) lotes, sendo que todas as parcelas foram estimadas no mesmo valor: R\$ 3.680.000,00. Assim, o presente certame alcançou um valor total de R\$ 40.480.000,00.

Alguns itens do edital revisado (fls. 1643/1690 do e-DOC 6F8BC113-e) relacionados com a matéria em tela merecem destaque, razão pela qual os transcrevo a seguir:

“1.3 - O Edital, Projeto Básico e demais especificações técnicas, bem como a Planilha Estimativa elaborada pela Coordenação de Infraestrutura encontram-se à disposição dos interessados em meio magnético e poderão ser retirados na Secretaria da Comissão Permanente de Licitação, no SGAN 607, Projeção “D”, sala 309, fone: 3901-2364, de 09h00min as 12h00min horas e das 14h00min às 17h00min, onde serão prestados esclarecimentos acerca de dúvidas de caráter técnico ou legal e outras informações aos licitantes, que também poderão ser solicitadas pelo email: cpl.seedf@gmail.com.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

(...)

5.2 – A proposta deverá conter obrigatoriamente:

5.2.1 – O **coeficiente multiplicador “K”** **deverá ser apresentado com 02 (duas) casas decimais**, sendo no máximo igual a 1,00 (um vírgula zero zero), a ser aplicado sobre os preços unitários constantes da Planilha Orçamentária da Secretaria de Estado de Educação.

(...)

5.3 – **A Secretaria de Educação pagará pela execução dos serviços e pelo fornecimento de materiais efetivamente aplicados, os preços unitários constantes da Planilha Orçamentária, multiplicados pelo coeficiente⁴ multiplicador “K” proposto pela licitante vencedora do lote e pelos quantitativos de serviços efetivamente executados.**

(...)

5.7-A licitação será do “Tipo Menor Preço global por lote”, a **proposta vencedora será a que oferecer o maior desconto sobre o preço orçado pela SEDF.**

5.8. **Somente serão remunerados os serviços efetivamente prestados com base no percentual de desconto apresentado pela empresa vencedora a ser aplicado sobre a tabela fornecida pela administração, nestes inclusos todos os valores gastos com mão de obra referentes à manutenção preventiva periódica como também a manutenção corretiva e emergencial.**

(...)

15.1-A Planilha Orçamentária contempla cada um dos itens de serviço de engenharia prováveis ou possíveis de vir a ser utilizados, em decorrência das demandas futuras das instituições de ensino e próprios desta SEDF e dos imóveis que estejam sob sua responsabilidade, na vigência contratual.
(grifos nossos)

Tendo por base os itens editalícios supratranscritos, pode-se afirmar que a licitante vencedora de cada lote será aquela que apresentar o maior desconto (ou menor coeficiente K). Sobre os valores unitários constantes da planilha elaborada pela SE/DF será aplicado o aludido multiplicador (do lote em questão). Os serviços a serem executados pela Contratada serão somente “sob demanda” e o quantitativo a ser pago dependerá da atividade desempenhada, variando caso a caso, sendo remunerados apenas aqueles itens efetivamente utilizados.

A planilha estimativa da Concorrência n.º 01/2016, que contempla os **custos unitários de cada um dos itens/serviços que poderão vir a ser demandados ao longo da vigência contratual**, encontra-se juntada aos autos na forma de DOCUMENTO ASSOCIADO (e-DOC 718BC3F4-e).

⁴ “5.5- A utilização do coeficiente multiplicador “K” para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por objetivo coibir o tão falado “jogo de planilha”, onde o licitante apresenta preços unitários insignificantes para serviços que serão pouco executados e preços elevados para aqueles que sabidamente serão exaustivamente realizados.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Cabe destacar que a referida planilha apresenta apenas os custos unitários de todos os itens/serviços que poderão ser solicitados pela Pasta de Estado, sendo que o quantitativo utilizado é sempre unitário, tendo por base a unidade de referência (por exemplo: 1un., 1m, 1m², 1m³, 1L).

Antes de adentrar no mérito da razoabilidade da metodologia adotada pela SE/DF e dos esclarecimentos trazidos pela Pasta em razão do item "II-iv" da Decisão n.º 3.545/2016, considero necessário recordar que, no âmbito do Processo n.º 30.169/2014-e, em resposta à *"Consulta formulada pelo então dirigente máximo da Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal (atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal) perante esta Corte de Contas, por meio do Ofício nº 1.568/2014 – GAB/SO, tendo por objeto esclarecer dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares envolvendo a contratação de serviços de manutenção em mobiliário urbano"*, esta Casa prolatou, por unanimidade⁵, a **Decisão n.º 738/2015** (e-DOC 8F4E271F-e), de 12.03.2016, transcrita a seguir, ante a sua relevância para o deslinde da matéria:

"I – tomar conhecimento: a) da consulta formulada pela então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, mediante o Ofício n.º 1568/2014 – GAB/SO (Peça 1 e-DOC 99FB2BA8-e), tendo por objeto esclarecer dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares envolvendo a contratação de serviços de manutenção em mobiliário urbano; b) da Informação n.º 204/2014-3ª Diacom (peça 02; e-DOC 7C49E64C-e); c) do Parecer n.º 73/2015 – MF (peça 07; e-DOC 2AA595BF-e); II – responder ao órgão consulente que: a) em relação ao primeiro questionamento da consulta ("nas licitações, cujo objeto seja a execução de serviço de manutenção em mobiliário urbano, tendo em conta a imprecisão prévia do que será alcançado pela manutenção, constitui desobediência ao comando normativo e à determinação do Tribunal de Contas a diferença entre a Planilha de Orçamento Estimativa, em suas quantidades de itens e custo unitário total, e a Planilha de Orçamento efetivamente executada?"): 1) não constitui desobediência ao comando normativo e às determinações do TCDF a diferença entre a Planilha de Orçamento Estimativa, em suas quantidades de itens e custo unitário total, e a Planilha de Orçamento efetivamente executada, nas licitações cujo objeto seja a execução de serviço de manutenção em mobiliário urbano, desde que respeitadas as condicionantes previstas na Lei n.º 8.666/93; 2) o custo unitário a ser praticado durante a execução do contrato deverá considerar os termos constantes do Contrato firmado inicialmente (tendo por base a Planilha Orçamentária Contratada – POC), bem como dos eventuais Termos a serem pactuados ao longo da vigência do ajuste (de Aditamento ou de Apostilamento), em razão de reajustamentos periódicos de preço (nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei n.º 8.666/93) e de reequilíbrios econômico-financeiro (conforme previsto no art. 65, inciso II, alínea "d", § 5º, e § 6º, da Lei de Licitação e Contratos); 3) não existe previsão legal para divergências entre os custos unitários contratados e os executados,

⁵ Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

ressalvados os reajustamentos periódicos de preços e os reequilíbrios econômico-financeiros; **4) quanto às divergências entre as quantidades executadas e estimadas, são admissíveis, nos termos da Lei, observando-se, todavia, que a referida “imprecisão prévia do que será alcançado pela manutenção” não constitui escusa para reduzir as exigências legais atinentes ao projeto básico;** 5) nenhuma licitação para obras e serviços no regime da Lei n.º 8.666/93 pode ser realizada sem a existência ao menos do projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia); 6) o projeto básico, nos termos da Lei, deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; **7) é necessário observar, nas licitações que tratem de manutenção de mobiliário urbano, não obstante as dificuldades na elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários para os casos de licitação, as disposições constantes do art. 6º, inciso IX, alínea “f”, do art. 7º, § 2º, inciso II, e do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93;** b) em relação ao segundo quesito da consulta (“em casos de licitação, cujo objeto seja a execução de serviço de manutenção em mobiliário urbano, tendo em vista a impossibilidade de se prever quais e quantos itens serão efetivamente mantidos e o consequente reflexo na previsão de custos, quais os procedimentos a serem observados, tendo em conta as disposições dos artigos 6.º, inciso II; 7º, § 2º, inciso II; 40, § 2º, inciso II, todos da Lei nº 8.666/93?”): 1) a manutenção de mobiliário urbano, ainda que seja previsto o fornecimento de materiais comuns, pode ser enquadrada como serviço comum, cabendo a utilização da modalidade pregão, nos termos da Decisão TCDF n.º 2.642/14; **2) a manutenção de mobiliário público pode se dar mediante a contratação de empresa do ramo de construção civil para contratação dos serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e de serviços eventuais, emergenciais ou urgentes, com fornecimento de materiais, sempre que necessário (sob demanda), sob regime de empreitada por preço unitário, para atender às demandas existentes ou que venham a ocorrer;** 3) os procedimentos a serem observados são os disciplinados no art. 65 da Lei n.º 8.666/93, atinentes a alterações contratuais; sendo que, quando da realização dessas alterações, o administrador público deverá atentar para os seguintes aspectos: 3.1) em todos os casos, para qualquer percentual, as modificações contratuais devem decorrer, sempre, de situações imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis, nos termos da lei, ou seja, eventos que, por sua natureza, não se anteviam previamente à contratação; 3.2) alterações contratuais não podem suprimir a vantagem econômica inicialmente obtida pela Administração (“jogo de planilha”); 3.3) caso a alteração contratual se refira a acréscimos e supressões simultâneas, não pode haver compensação entre ambas, sob pena de desvirtuação do objeto contratado; devem ser aplicados os limites individuais (25% ou 50%, conforme o caso) tanto para acréscimos quanto para supressões, de forma global em relação ao valor inicial do contrato, devidamente atualizado; 3.4) nos casos de modificações contratuais legítimas, tanto as alterações contratuais quantitativas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*quanto as qualitativas estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93, podendo tais limites serem ultrapassados, excepcionalmente, apenas no caso de alterações consensuais qualitativas, desde que observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratado, e contanto que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: 3.4.1) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; 3.4.2) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; 3.4.3) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; 3.4.4 não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; 3.4.5) ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; c) em resposta ao terceiro quesito da consulta (“Nas licitações, cujo objeto seja a execução de serviço de manutenção em mobiliário urbano, tendo em conta a imprecisão prévia do que será alcançado pela manutenção e a consequente diferença entre a Planilha de Orçamento Estimativa, em suas quantidades de itens e custo unitário total, e a Planilha de Orçamento efetivamente executada, como proceder em relação aos aditivos contratuais fundados no § 1.º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (o percentual de acréscimo ou supressão deve incidir sobre o preço unitário ou sobre o valor atualizado do contrato)?”), **o percentual de acréscimo ou supressão deve incidir sobre o valor atualizado do contrato, observadas as condicionantes listadas no item “II-b”;** III – dar ciência desta decisão a todas as jurisdicionadas; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão ao titular da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp/DF; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.” (grifos nossos)*

Além das respostas constantes da Decisão n.º 738/2015 a título de orientação, tenho por necessário mencionar duas outras licitações que tiveram como objeto a contratação de empresa especializada para manutenção corretiva/preventiva de seus próprios, as quais servirão de subsídio para formação de juízo de convencimento acerca da matéria.

A primeira licitação é a **Concorrência n.º 04/2011**, deflagrada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, tendo por objeto “a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas unidades de saúde da rede oficial de saúde do Distrito Federal”. O edital daquela concorrência foi objeto de análise pelo TCDF no âmbito do Processo n.º 38.255/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Naqueles autos, lancei o Voto (e-DOC 9A4C2495) que fundamentou a prolação da **Decisão n.º 2.754/2012⁶** (e-DOC 07C231B2), o qual peço vênias para transcrevê-lo, ante a similaridade da matéria ora em análise:

“Quanto ao encaminhamento proposto pela área instrutiva e o Parquet especial, observo que ambos entendem que o item “III-a” da Decisão nº 840/12 não foi atendido pela jurisdicionada.

Porém, enquanto a Secretaria de Acompanhamento do TCDF considera que o Tribunal pode, excepcionalmente, relevar tal inobservância, autorizando-se a continuidade do certame, o órgão ministerial entende que o descumprimento da diligência enseja a manutenção da suspensão do certame, bem como o exame do feito pelo Núcleo especializado.

Em razão dessa divergência, considero necessário tecer algumas considerações acerca da matéria.

*Preliminarmente, lembro que o item “III-a” da Decisão nº 840/12 determinou à SES/DF a **elaboração de “orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os custos unitários para cada lote licitado**, em atenção ao que preceitua o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93” (grifei).*

Tal diligência decorreu da metodologia adotada pela SES/DF para obtenção do valor estimado para cada lote da concorrência em questão, qual seja: multiplicação de um coeficiente (no valor de 9%), referente ao “percentual médio de manutenção de obras civis”, sobre o custo médio (arredondado) da construção no Distrito Federal (no valor de R\$ 800,00), fornecido pelo Sinapi para o mês de janeiro de 2011, e, por fim, sobre a área de cada um dos lotes licitados.

Lembro, ainda, que a forma utilizada pela Secretaria para obtenção dos valores estimados (de cada lote e, portanto, do certame) não observava os preceitos delineados no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

A fim de elucidar a questão, trago à baila excerto do Voto que lancei na última assentada (e que fundamentou a Decisão nº 840/12), relativo à diligência constante do item “III-a” da aludida deliberação plenária:

“No que diz respeito ao cálculo do valor estimado da licitação com base em valores médios de manutenção de obras civis, da

⁶ “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 13/2012 SULIS/SES (fls. 105/151) e 15/2012-SULIS/SES (fls. 152/153 e Anexo V), encaminhados em atenção ao item III da Decisão nº 840/12; b) da Informação nº 90/12 (fls. 189/193); c) do Parecer nº 786/2012-CF (fls.196/199-v); d) dos demais documentos juntados aos autos; II. considerar atendidos os itens “III-a” a “III-e” da Decisão nº 840/12; III. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que, em relação à Concorrência nº 04/2011: a) disponibilize, para o certame e doravante, a quem interessar, todas as informações que detiver sobre suas licitações, incluindo suas composições de custos unitários, desde que não comprometam o sigilo das propostas até sua abertura, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas ou a segurança da sociedade e do Estado, em estrita conformidade ao princípio da publicidade e ao previsto no art. 5º, incisos X e XXXIII, da Constituição Federal de 1988, no art. 7º da Lei nº 11.111/05 e no art. 3º, “caput” e § 3º, da Lei nº 8.666/93; b) republique o edital, divulgando as alterações constantes da minuta encaminhada a esta Corte mediante o Ofício nº 13/2012 SULIS/SES; c) dê continuidade ao certame, reabrindo prazo para recebimento das propostas, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93; d) encaminhe a esta Corte de Contas cópia do resultado dessa licitação, das propostas vencedoras e dos contratos celebrados; IV. autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, para auxílio no cumprimento das diligências; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências cabíveis. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento do parecer do Ministério Público junto à Corte.” (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

ordem de 9% (nove por cento), sem elaboração de planilhas orçamentárias individualizadas por lote que demonstrem a real expectativa de manutenção de cada lote, tenho por procedentes as considerações externadas pelo órgão instrutivo, no sentido que as informações encaminhadas pela SES/DF não elidem a impropriedade verificada.

Ao compulsar os autos do Processo Administrativo nº 060.014.614/10, observo que consta às fls. 109/131, planilha de orçamento estimativo de serviços a serem executados na licitação em apreço contemplando material e mão de obra, perfazendo o valor de R\$ 308.756,05, elaborada pelos Engenheiros Carlos Estevão Sivieri e Paulo Roberto Nunes Ramos;

Entretanto, aludidas planilhas, de forma diversa ao ocorrido na Concorrência nº05/2005 – CPLS/SES-DF, não foram utilizadas pela SES/DF para estimar de forma individualizada o valor dos dezesseis lotes licitados.

Na licitação em apreço, a metodologia para obtenção do valor estimado foi desenvolvida a partir do arredondamento do custo médio em m² do Sinapi para o Distrito Federal obtido para o mês de janeiro de 2011 (R\$ 794,72) para a importância de R\$ 800,00 e, na sequência, aplicou-se àquele valor o percentual médio de manutenção de obras civis fixado em 9%, obtendo-se o valor de R\$ 72,00 para o m², o qual veio a ser multiplicado pela metragem dos lotes licitados para fins de obtenção dos valores estimados por lotes e total.

Essa metodologia inobserva os preceitos delineados na Lei de Licitações no art. 7º, § 2º, inciso II, o qual dispõe que as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços somente poderão ser licitados quando:

“I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

*IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.”
(destaquei)*

A ausência de planilhas que expressem a composição dos custos unitários para os serviços licitados ocasiona prejuízo à formulação das propostas pelas licitantes.

Isto porque a licitação em exame cuida de serviço de manutenção predial, englobando o fornecimento de material e mão-de-obra, havendo previsão de que as licitantes, para apresentação de suas propostas de preços, encaminhem envelope contendo as seguintes informações: valor global do lote e o percentual de desconto a ser aplicado; planilha de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

preços; composição do BDI e composição dos custos unitários que levaram a elaboração da planilha orçamentária.

Assim, necessário que a SES/DF elabore orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os custos unitários para cada lote licitado, em atenção ao preceituado o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.” (grifo do original)

Observe, portanto, que a SES/DF deveria, em razão do deliberado no item “III-a” da Decisão nº 840/12, deixar de utilizar a supracitada metodologia para obtenção do custo estimado de cada lote licitado. Deveria, ainda, elaborar orçamento, detalhado em planilhas, que expressasse a composição de todos os custos unitários para cada lote licitado, em atenção ao que preceitua o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Porém, a juntada aos autos pela SES/DF da composição de cada serviço a ser realizado pelas Contratadas não foi objeto de determinação, como fazem crer, equivocadamente, a Secretaria de Acompanhamento e o Parquet especial.

Nesse sentido, buscando dar cumprimento à determinação lançada no item “III-a” da Decisão nº 840/12, a SES/DF elaborou as planilhas constantes do Anexo V destes autos, discriminando, de forma individualizada cada um dos 16 (dezesesseis) lotes licitados, todos os serviços previstos a serem realizados pelas Contratadas, detalhando-se os respectivos quantitativos e custos unitários estimados.

A tabela a seguir resume os valores estimados de cada lote licitado, obtidos tendo por base a exigência da Lei de Licitações, destacando-se que, agora, cada lote possui uma planilha detalhada de quase 20 páginas.

	Descrição do Lote	Folhas (Anexo V)	Valor estimado (R\$)
1	RA I - Brasília (HBDF)	19/36	3.548.982,90
2	RA I - Brasília (Centro)	37/54	2.686.746,00
3	RA I - Brasília (Asa Sul)	55/72	2.549.934,77
4	RA I - Brasília (Asa Norte)	73/90	3.031.028,30
5	RA II - Gama	91/108	2.435.120,03
6	RA III - Taguatinga (HRT)	109/127	2.060.939,16
7	RA III - Taguatinga (Centro)	128/145	1.500.224,53
8	RA IV - Brazlândia	146/163	1.435.414,33
9	RA V - Sobradinho	164/181	1.622.042,47
10	RA VI - Planaltina	182/199	1.577.709,17
11	RA VII - Paranoá	200/217	2.080.507,89
12	RA VIII - Núcleo Bandeirante RA X - Guará RA XI - Cruzeiro RA XIX - Candangolândia	218/244	1.654.581,30
13	RA IX - Ceilândia	245/262	1.765.993,74
14	RA XII - Samambaia RA XV - Recanto das Emas RA XVII - Riacho Fundo RA XX - Águas Claras	263/280	2.140.358,52
15	RA XIII - Santa Maria	281/298	2.706.927,20
16	RA I - Brasília (ADMC) RA XVI - Lago Sul RA XVIII - Lago Norte RA XIV - São Sebastião	299/316	1.515.614,56
TOTAL			34.312.124,87

Em razão disso, entendo, de forma contrária à unidade instrutiva e o Ministério Público especial, que a SES/DF atendeu, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

forma satisfatória, à diligência constante do item "III-a" da Decisão nº 840/12.

Reforço, ainda, que a conclusão alcançada por tais Unidades acerca desse ponto encontra-se incorreta, por terem partido da premissa equivocada de que a jurisdicionada deveria, em atenção à Decisão nº 840/12, ter juntado aos autos as composições de todos os serviços previstos na planilha orçamentária.

Lembro, também, que, geralmente, quando os órgãos e entidades do Distrito Federal deflagram licitações de obras e serviços de engenharia, as composições detalhadas de cada um dos serviços a serem desenvolvidos pelas futuras Contratadas não são juntadas ao edital, em razão do enorme volume de informações que tais composições apresentam.

A título exemplificativo, cito a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.

Isso não significa dizer, porém, que tais dados não sejam acessíveis aos interessados. Lembro que o Tribunal, em situações similares à observada nestes autos, determinou, por intermédio das Decisões nºs 5.469/11 (item "III-b") e 716/12 (item II), que as jurisdicionadas⁷, doravante, quando da deflagração de procedimentos licitatórios, disponibilizem:

*"a quem interessar **todas as informações que detiver sobre suas licitações, incluindo suas composições de custos unitários**, desde que não comprometam o sigilo das propostas até sua abertura, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas ou a segurança da sociedade e do Estado, em estrita conformidade ao princípio da publicidade e ao previsto no art. 5º, incisos X e XXXIII, da Constituição Federal de 1988, no art. 7º da Lei nº 11.111/05 e no art. 3º, 'caput' e § 3º, da Lei nº 8.666/93" (grifei).*

Tendo em conta a similaridade da matéria e a relevância do objeto da Concorrência nº 04/11, entendo necessário determinar à SES/DF que também proceda nos termos supracitados. Tal medida torna desnecessária, portanto, a adoção da medida "III-a" sugerida pela unidade instrutiva, no sentido de inserir "no Edital as composições dos serviços licitados que não estiverem disponíveis no SINAPI".

Por fim, quanto ao cotejamento realizado pela área instrutiva nos valores unitários estimados pela SES/DF para o certame em exame, considero necessário tecer algumas ponderações.

Como bem apontou o Parquet especial, a planilha que relaciona os serviços previstos a serem realizados nos 16 (dezesseis) lotes alcança uma quantia de cerca de 1.500 (um mil e quinhentos) serviços.

⁷ Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap e Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Apesar disso, inobstante a área instrutiva ter examinado a aderência dos valores estimados de **somente 7** (sete) deles, o órgão ministerial entendeu que a diferença encontrada para 3 (três) itens indicava que seus respectivos valores unitários “estavam bem acima do mercado”. Por conta disso, entendeu necessário o exame pelo NFO.

Com as devidas vênias aos que pensam o contrário, entendo que a preocupação da i. representante do Parquet especial não merece acolhida nesta fase processual. Destaco que o Tribunal já se manifestou duas vezes no feito, não tendo considerado necessária a oitiva do Núcleo especializado quanto à regularidade dos valores unitários.

Além disso, concordo com o entendimento do órgão técnico, no sentido de que a diferença “encontra-se justificável por se tratarem de serviços de manutenção predial”, uma vez que:

“8. Os serviços licitados nesse Certame referem-se à manutenção predial, enquanto o **SINAPI e Volare contemplam serviços para obras** em que os ganhos de escala inerentes tornam os preços unitários menores. (...) Serviços de manutenção são sujeitos a quantitativos pequenos, com a execução em diversos locais e em horários restritos, **reduzindo significativamente a produtividade das equipes, exigindo uma proporção maior de profissionais qualificados e, desse modo, aumentando seus custos unitários.**” (grifos nossos)

Destaco, ainda, que, da mesma forma que foram identificados serviços com percentuais acima dos valores de referência, também foram constatados serviços que possuem custos unitários inferiores àqueles cotejados.

Além disso, tendo por base o edital da Concorrência nº 04/11, verifico que as empresas participantes da licitação, quando da elaboração das propostas de preços, deverão obedecer a diversos requisitos, dentre eles: conter o **percentual do desconto a ser aplicado** aos preços unitários e globais da planilha, durante toda vigência do contrato; e apresentar a “Planilha de Preços” detalhada, com os valores unitários e globais, consoante o modelo apresentado pela SES/DF.

Destaco, ainda, que o Capítulo VII do edital, que trata da abertura e julgamento das propostas de preços, estabelece que: **será vencedor a licitante que ofertar o maior percentual de desconto sobre os valores constantes da planilha de preços;** bem como que será desclassificada proposta com planilha de preços contendo **valores unitários e globais superior aos limites estabelecidos na planilha fornecida pela SES/DF.**

Em razão disso, entendo que os dispositivos editalícios supracitados, combinados com o detalhamento, para cada lote, de todos os custos unitários em planilhas orçamentárias, indicam a regularidade da licitação.” (grifos do original)

A outra licitação que cabe mencionar é a **Concorrência n.º 01/2016**, deflagrada por esta Corte de Contas, que teve por objeto a “contratação de empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

especializada para a prestação de serviços terceirizados de engenharia, relativos à operação e manutenção preventiva corretiva e emergencial dos sistemas, das instalações elétricas, hidrossanitárias e de: dados, voz, áudio, ar condicionado, detecção, alarme e combate a incêndio, distribuição de energia, centrais de água gelada; e demais instalações civis pertencentes aos Edifícios do Tribunal de Contas do Distrito Federal, com fornecimento, sob demanda, de materiais e peças, em modelo de gestão contratual por desempenho/resultado". As peças eletrônicas estão associadas ao Processo n.º 20.206/2015.

No edital da Concorrência n.º 01/2016-TCDF (e-DOC B51C4667-e) consta, dentre outras, a seguinte justificativa para a metodologia adotada por esta Casa para dar manutenção aos seus edifícios (Sede, Anexo, Biblioteca e Garagem):

*"2.4.3. Ressalte-se, ainda, que a contratação dos serviços de manutenção de forma integrada, ou seja, a contratação de manutenção preventiva e corretiva juntamente com a execução de serviços eventuais, proporciona **maior agilidade no atendimento das demandas; evita a possibilidade de problemas de responsabilidade compartilhada por empresas distintas atuando no mesmo ambiente, e finalmente concorre para a economia de ganho de escala** por concentrar as despesas administrativas em uma única contratação. Do lado da Administração Pública, por sua vez, há um **ganho evidente na simplificação da fiscalização do contrato** com a redução do número de contratos a serem fiscalizados, bem como na **diminuição de trabalho gerado com suas renovações periódicas**, podendo esse tempo economizado ser revertido para outras atividades meio, da administração, proporcionando **uma melhor resposta de atendimento ao público interno.**" (grifos nossos)*

Ao se cotejar os dois editais supramencionados (Concorrências n.ºs 04/2011-SES/DF e 01/2016-TCDF) com a peça editalícia em exame nestes autos (Concorrência n.º 1/2016-SE/DF), verifica-se que, apesar de todas as licitações deverem obedecer às regras contidas na Lei de Licitações e Contratos, inexistente uma metodologia única a ser seguida quando da deflagração de licitação para contratação de empresa de engenharia para manutenção predial.

Na **Concorrência n.º 04/2011-SES/DF**, todos os lotes foram orçados tendo por base os quantitativos e custos unitários estimados para cada serviço individualizado a ser realizado, conforme preconiza a Lei n.º 8.666/1993, em seus arts. 6º, inciso IX, alínea "f", 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II. Na **Concorrência n.º 1/2016-SE/DF**, obteve-se o custo mensal com mão-de-obra, em razão da disponibilização diária de uma equipe fixa para realização dos serviços atinentes à manutenção predial, e com a depreciação de equipamentos utilizados, pagando-se, além disso, pelos materiais/insumos que vierem a ser consumidos, sob demanda, bem como pelos serviços eventuais que poderão ser solicitados. Nesta licitação, os materiais/insumos e os serviços eventuais de manutenção foram cotados individualmente, prevendo-se um quantitativo unitário para cada item, de modo que os quantitativos reais serão decorrentes das solicitações feitas ao longo da execução contratual. Por fim, na **Concorrência n.º 1/2016-SE/DF**, a planilha estimativa contempla apenas serviços, os quais são decorrentes de composições de custos que contemplam, simultaneamente, mão-de-obra, insumos, equipamentos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

materiais de consumo. Os custos unitários obtidos para cada serviço servirão como referências durante a contratação, sendo-lhes aplicado o coeficiente K para obtenção do valor final devido, além do quantitativo efetivamente utilizado em razão das demandas específicas.

Nesse sentido, apesar das diferenças observadas entre os certames mencionados, entendo que a metodologia utilizada na licitação em comento (Concorrência n.º 1/2016-SE/DF) muito se assemelha à adotada por esta Corte de Contas para manutenção de seus edifícios (Concorrência n.º 1/2016-TCDF).

No entanto, a principal diferença observada (diluição dos custos alusivos à mão-de-obra dos mais variados profissionais nos serviços a serem realizados sob demanda, na Concorrência n.º 1/2016-SE/DF, ao invés da disponibilização de uma equipe pré-definida, com seus custos unitários individualizados no contrato, na Concorrência n.º 1/2016-TCDF) resta justificada e, até mesmo, mais interessante àquela Pasta de Estado.

Não seria razoável supor o estabelecimento de uma equipe fixa em determinado local (ainda que essa pudesse se deslocar entre os inúmeros prédios do Lote em questão), tendo em conta a enorme quantidade de profissionais que deveriam compor esse quadro de modo a dar conta de toda a variedade de serviços estimados. A opção pelo pagamento dos serviços, onde os custos dos profissionais necessários são computados em sua composição, mostra-se mais vantajosa à SE/DF, garantindo-lhe flexibilidade total e o dispêndio de recursos financeiros decorrente somente daqueles serviços realmente demandados.

Nesse sentido, seria, ao meu ver, um contrassenso considerar que a planilha estimativa elaborada pela SE/DF não atende ao deliberado pelo Tribunal no item "II-iv" da Decisão n.º 3.545/2016 ou que a metodologia adotada pela Pasta de Educação não obedece à Lei de Licitações.

Não obstante, considero necessário destacar que a metodologia adotada pela SE/DF e considerada suficiente por este Relator decorre, unicamente, do fato de o objeto do certame buscar a manutenção (preventiva/corretiva) predial dos seus edifícios, sem que haja qualquer possibilidade para a execução de reformas, expansões ou, até mesmo, novas obras.

Esclareço que, nestes últimos casos, mostra-se imprescindível a devida quantificação de todos os serviços a serem realizados, de modo a obter o custo total da referida intervenção previamente à sua contratação. Já no caso de manutenção predial, o valor estimado serve como parâmetro de contratação e como limite para os pagamentos a serem realizados no âmbito do aludido contrato.

Assim, lamentando divergir da unidade instrutiva e do *Parquet* especial, entendo que a diligência constante do item "II-iv" da Decisão n.º 3.545/2016 resta devidamente atendida.

O item "II-v" da Decisão n.º 3.545/2016 (*"ausência das composições de custos unitários e do detalhamento de encargos sociais e do BDI que integram o orçamento referencial"*) foi devidamente atendido, diante da disponibilização desses detalhamentos ao Tribunal.

O item "II-vi" da Decisão n.º 3.545/2016 (*"exigência inserta no item 3.1.4.1 do edital referente à necessidade de comprovação de vínculo do responsável*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

técnico com o licitante ainda na fase de habilitação, por contrariar entendimento consolidado desta Corte de Contas, conforme Decisões nºs 3.663/2010, 6.080/2010, 02/2012 e 841/2012”) também resta atendido, uma vez que a nova minuta do Edital contém subitem que permite que tal vínculo possa ser demonstrado na ocasião de assinatura do contrato.

A irregularidade apontada no **item “II-vii” da Decisão n.º 3.545/2016** (“exigência inserta no item 3.4.3 do edital não conter previsão quanto à possibilidade de recebimento da garantia em dinheiro em conta corrente indicada pela SE/DF no Banco de Brasília – BRB”) também foi devidamente saneada pela SE/DF, ante a inclusão dessa previsão na nova minuta do edital.

O **item “II-viii” da Decisão n.º 3.545/2016** (“exigência contida no item 3.5.3 do instrumento convocatório quanto à necessidade de informação/documento não previsto no rol taxativo de documentos para fins de habilitação a que alude os artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/1993”) foi parcialmente atendido pela SE/DF.

Apesar da modificação redacional promovida pela SE/DF no item 3.5.3 do edital, que passa a contemplar a exigência de apresentação de “Declaração de recebimento de todos os documentos referentes à concorrência 01/2015 – SEDF, bem como cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório”, vale ponderar que eventual ausência desse documento por licitante não poderá ensejar sua inabilitação; cabendo tal esclarecimento à jurisdicionada.

O **item “II-ix” da Decisão n.º 3.545/2016** (“ausência de explicitação na exigência inserta no item 3.1.1.1 do edital que a capacidade técnicooperacional será comprovada mediante atestados registrados no CREA, acompanhados da respectiva CAT, em nome de qualquer profissional habilitado, desde que conste o nome da pessoa jurídica do licitante”) não foi objeto de manifestação por parte da SE/DF, sendo necessário, portanto, reiterar tal diligência à Pasta.

O **item “II-x” da Decisão n.º 3.545/2016** (“ausência de motivação nos itens 3.1.1.1 e 3.1.2.1 do edital dos critérios de escolha de serviços que irão limitar o universo de concorrentes, tendo em vista que as exigências para comprovação da capacidade técnica devem estar limitadas às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, a teor das disposições do inciso I do § 1º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993”) também merece aprofundamento.

A fim de facilitar o entendimento da matéria, transcrevo, a seguir, os subitens 3.1.1.1 e 3.1.2.1 do edital:

“3.1 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

3.1.1 – Do(s) Responsável (eis) Técnico(s):

3.1.1.1 – **Atestado(s)** de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão (ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por estes Conselhos, **que comprove(m) ter o(s) profissional (is), executado** para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, **serviços**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

de manutenção preventiva e corretiva em edificações similares às do objeto da licitação, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, onde constem os seguintes serviços de manutenção: instalações elétricas, telefônicas, prevenção de combate a incêndio, gás encanado, hidráulicas e sanitárias, águas pluviais; pinturas; impermeabilizações; cobertura metálica; estrutura metálica e revestimentos diversos de pisos e paredes, serviços de marcenaria e vidraçaria.

3.1.2 Da Empresa:

3.1.2.1- **Atestado(s)** de capacidade técnica-operacional devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão (ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por estes Conselhos, **que comprove(m) que a licitante tenha executado** para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, **serviços de manutenção preventiva e corretiva em edificações similares às do objeto da licitação, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, onde constem os seguintes serviços de manutenção: instalações elétricas, telefônicas, prevenção de combate a incêndio, gás encanado, hidráulicas e sanitárias, águas pluviais; pinturas; impermeabilizações; cobertura metálica; estrutura metálica e revestimentos diversos de pisos e paredes, serviços de marcenaria e vidraçaria.**” (grifei)

Segundo informado pela SE/DF às fls. 1637/1639 do e-DOC 6F8BC113-e, “as exigências dos atestados de capacidade técnica se limitam àqueles **itens mais executados** e que demonstrem a efetiva capacidade da empresa e do seu responsável técnico, **de acordo com a experiência desta SEDF de mais de 30 anos de execução de serviços similares aos tratados na presente licitação**” (grifei).

Ou seja, a experiência vivenciada pela Pasta em mais de 30 anos teria permitido a seleção dos serviços de manutenção predial que deverão ser comprovados pelos licitantes, a saber: instalações elétricas, telefônicas, de prevenção de combate a incêndio, de gás encanado, hidráulicas e sanitárias, de águas pluviais; pinturas; impermeabilizações; cobertura metálica; estrutura metálica e revestimentos diversos de pisos e paredes; e serviços de marcenaria e vidraçaria.

Conforme entendimento consolidado nesta Corte de Contas, a comprovação da capacidade técnica (operacional/profissional) da licitante deverá estar limitada “**exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**” (negritei), nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

Ocorre que a SE/DF não trouxe aos autos qualquer documento capaz de comprovar a relevância e materialidade dos serviços que devem ser objeto dos atestados técnicos.

Em um primeiro momento, o fato de a planilha orçamentária do certame não contemplar quantitativos estimados para cada serviço relacionado (uma vez que todos os quantitativos são unitários) poderia levar a crer não ser possível



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

dar efetivo cumprimento à exigência legal de os serviços selecionados serem aqueles mais relevantes e de valor significativo, conforme sustentam a unidade instrutiva e o *Parquet* especial.

Por outro lado, a análise da planilha estimativa do certame permite verificar que diversos serviços que poderão ser executados não serão objeto de comprovação mediante atestado técnico, podendo-se citar: fundações; paisagismo; demolição; alvenaria; divisórias; entre outros. Pode-se inferir que esses serviços são menos relevantes e/ou de valores não significativos.

Além disso, os serviços a serem comprovados pelos licitantes são genéricos, não havendo qualquer menção a quantitativos mínimos nem a atividades específicas. A título exemplificativo, exige-se dos licitantes a comprovação do serviço de instalação hidráulica, de maneira geral, enquanto que a planilha de custos unitários contempla mais de 280 serviços relacionados apenas a esse tema.

Ao se fazer novamente um paralelo com a Concorrência n.º 1/2016-TCDF, constata-se que, naquele edital de licitação, exigiu-se das licitantes a apresentação de atestados de capacidade técnica, nestes termos:

*“k) **ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA** ou certidão(ões), expedido(s) por órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do DF, ou ainda, por empresas privadas, relativo(s) à **qualificação técnico - operacional**, que comprove(m) ter a licitante executado ou esteja executando os serviços listados abaixo (subitens k.1 a k.6). Deverá(ão) constar, preferencialmente, do(s) atestado(s) ou certidão(ões), os seguintes dados: data de início e término; local de execução; nome do CONTRATANTE e CONTRATADA; especificações técnicas dos serviços e quantitativos executados.*

*k.1) operação, manutenção preventiva e corretiva em **sistemas de ar condicionado central** tipo chiller, fan coil e airsplit;*

*k.2) manutenção ou execução de **instalações hidrossanitárias**, compreendendo água fria e esgotamento à vácuo;*

*k.3) manutenção ou execução de **instalações elétricas** prediais, rede aterrada e estabilizada;*

*k.4) manutenção ou instalação de **rede lógica de cabeamento estruturado e de telefonia**;*

*k.5) manutenção ou execução de **sistema de detecção e combate a incêndio**, compreendendo: sistema de detecção ou alarme e sistema de prevenção e combate a incêndio por hidrantes;*

*k.6) manutenção predial ou execução de obras ou reformas em edificação com área construída igual ou superior a 12.332 m² (doze mil, trezentos e trinta e dois metros quadrados), compreendendo os seguintes serviços: **execução de alvenaria, pintura e assentamento de pisos e revestimentos**.” (grifos nossos)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Ao se cotejar a licitação realizada pela Pasta de Educação com a do TCDF, verifica-se que, de todos os serviços a serem objeto de comprovação na Concorrência n.º 01/2016-SE/DF, apenas os relacionados com instalações de gás encanado e de águas pluviais, impermeabilizações, cobertura metálica, estrutura metálica, marcenaria e vidraçaria não foram exigidos no edital deste Tribunal. Além disso, no certame do TCDF exigiu-se somente a comprovação técnico-operacional (sem quantitativo mínimo a ser atestado), enquanto que na licitação da SE/DF há a necessidade de a capacidade técnico-profissional também ser comprovada.

Tais discrepâncias ensejam que a SE/DF dê efetivo cumprimento ao disposto no item “II-x” da Decisão n.º 3.545/2016, ainda que os serviços exigidos sejam genéricos e, em grande parte, similares aos demandados por esta Corte de Contas. Para tanto, poderá a Pasta valer-se do histórico dos serviços de manutenção prediais realizados com fulcro no contrato a ser substituído pela Concorrência n.º 1/2016-SE/DF, discriminados **para cada um dos 11 (onze) lotes atualmente previstos**, a partir do qual serão identificados os serviços mais relevantes e com maior representatividade financeira.

Além disso, tendo em conta tópico que será discutido mais à frente (limitação ou não do número de lotes por empresa vencedora) e considerando o entendimento por mim esposado acerca dessa questão (em harmonia com a unidade instrutiva e o órgão ministerial), entendo que, no caso da Concorrência n.º 1/2016-SE/DF, a qualificação técnico-operacional dos serviços mais relevantes e de valor relevante deverá ser comprovada, além dos requisitos já constantes do edital, também por meio de quantitativos mínimos, limitados a 50% do total estimado de cada serviço, variável para cada lote.

Destaco que o percentual supracitado (50% do total estimado para cada serviço em tela) é aceito por esta Corte de Contas, por unanimidade. Além disso, é sabido que a capacidade técnico-operacional pode ser comprovada mediante quantitativos mínimos, em harmonia com o disposto no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e da letra “a.3” da Decisão Normativa TCDF n.º 2/2003.

Tal medida decorre, essencialmente, do fato de o edital não prever (e de não se determinar sua alteração acerca desse ponto) limitação do número de lotes a serem vencidos por cada licitante. Os quantitativos mínimos alusivos à capacidade técnico-operacional servirão como parâmetro para seleção das empresas, de modo que a vencedoras sejam, de fato, aptas para executarem de forma adequada e em prazo razoável os aludidos serviços.

Além disso, saliento que a exigência de comprovação de quantitativo mínimo deriva também do elevado número de edificações a serem objeto de manutenção predial. Conforme exposto anteriormente, a *“Rede Pública de Ensino do Distrito Federal possui atualmente aproximadamente 730 (setecentos e trinta) prédios distribuídos nas diversas Regiões Administrativas do DF que necessitam de manutenção preventiva e corretiva em suas instalações”* (sublinhei).

Assevero, ainda, que a ausência de limitação do número de lotes por empresa vencedora enseja que a licitante possa apresentar tantos atestados quantos julgar necessários para comprovar o quantitativo mínimo exigido para a capacidade técnica-operacional, desde que a prestação dos serviços tenha



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

ocorrido de forma concomitante. Caso não seja exigida a concomitância da prestação dos serviços, o referido somatório não alcançará o fim devido.

Reforço que, caso alguma empresa tenha interesse em se sagrar vencedora de mais de um lote do certame, deverá comprovar que sua capacidade técnico-operacional atende ao somatório dos quantitativos mínimos exigidos para cada um dos serviços relacionados em ambos lotes.

A fim de reforçar meu entendimento e diante da relevância da matéria, trago à baila excerto do Voto que lancei no Processo n.º 26.441/2015⁸ (que culminou na prolação da Decisão n.º 5.430/2015⁹):

*“(…) **para comprovação do quantitativo de um único serviço, o somatório de atestados deve ser examinado de forma cuidadosa.**”*

Para tanto, lanço a seguinte pergunta ilustrativa/fictícia, que busca apenas exemplificar a matéria: para atesto da capacidade operacional da licitante, da escavação de 10.000 m³ de material de 1ª categoria, a empresa poderá se valer de 2 atestados (um com 6.000 m³ e o outro com 5.000 m³) que, somados, comprovem o quantitativo exigido?

Acerca desse ponto específico, saliento que o TCU, mediante a Portaria n.º 128, de 14 de maio de 2014, que “dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU)”, estabeleceu o seguinte:

*“Art. 14. **Será aceito o somatório de atestados para comprovar a qualificação técnico operacional e profissional, desde que os contratos que lhes deram origem tenham sido executados de forma concomitante.**”*

Parágrafo único. Somente poderão ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser prestado em prazo inferior.” (grifos nossos)

*Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o n. Ministro Benjamin Zymler, no bojo do Processo n.º 018.872/2014-0, teceu as seguintes considerações acerca de **vedação**, constante de edital para contratação de serviços de vigilância patrimonial, **que impossibilita a soma de quantitativos de atestados distintos**:*

“4. A representante insurge-se contra os itens 10.6.1. e 10.6.6. do edital, a seguir transcritos, os quais exigem a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão

⁸ Edital da Concorrência n.º 007/15-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), visando à contratação de empresa de engenharia para execução de pavimentação asfáltica, meios-fios e drenagem pluvial em Vicente Pires – RA XXX.

⁹ “(…) IV – determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que mantenha suspensa a Concorrência n.º 007/2015 – ASCAL/PRES, até ulterior deliberação plenária, devendo: (...) b) no prazo de 30 (trinta) dias, com base no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, promover as seguintes correções no edital do aludido certame, encaminhando cópia das medidas adotadas em relação aos seguintes pontos: (...) 3. ajuste do item 6.1.4.b.2 do edital, mantendo a permissão de “apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços”; porém, permitindo também “a comprovação do quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido” por meio do somatório dos quantitativos constantes de atestados técnicos alusivos a ajustes que tenham sido executados dentro de um intervalo de até 2 (dois) anos; (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

de que a comprovação ocorra mediante a soma de quantitativos de vários atestados:

10.6.1 No mínimo, 1 (um) Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, o qual comprove que a licitante tenha prestado, de forma satisfatória, serviços compatíveis com o objeto do Termo de Referência;

10.6.6 O atestado que se refere o item 10.6.1 deve referir-se a contratos que envolveram a contratação de no mínimo 20 (vinte) postos;

(...)

6. *Discute-se aqui como deve ocorrer a comprovação da capacidade técnico-operacional de licitantes. Como é sabido, esse requisito técnico diz respeito à demonstração da existência de aptidão para o desempenho de atividade pertinente com o objeto do certame. Nesse sentido, menciono a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:*

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO 'TÉCNICO-OPERACIONAL' DA EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA.

- A exigência não é ilegal, se necessária e não excessiva, tendo em vista a natureza da obra a ser contratada, prevalecendo, no caso, o princípio da supremacia do interesse público. Art. 30, da Lei das Licitações.

- A capacitação técnica operacional consiste na exigência de organização empresarial apta ao desempenho de um empreendimento, situação diversa da capacitação técnica pessoal.(...) (REsp 331.215 - SP, Rel. Ministro Luiz Fux, 1ª T., DJ 27/5/2002)

(...)

12. *Entretanto, o mencionado acórdão [1.214/2013-Plenário] não tratou especificamente da possibilidade de comprovação da experiência técnica mediante a soma de atestados. É bem verdade que, de acordo com a tradicional de jurisprudência desta Corte de Contas, **em regra, deve haver a permissão de que os requisitos técnicos exigidos em licitações públicas sejam comprovados mediante a apresentação de mais de um atestado.***

13. *Esse entendimento geral, contudo, não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir. A respeito, o TCU manifestou-se mediante o Acórdão 2.150/2008 - Plenário, subitem 9.7.2:*

9.7.2. somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços; [...]. (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

14. *Pertinentes também as lições de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 15ª ed., p. 510):*

'A qualificação técnico operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Ora, isso significa que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório. (...) Muitas vezes a complexidade do objeto deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores.'

15. *Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:*

64. Quando se trata de qualificação técnico-operacional, a jurisprudência e a doutrina são pacíficas em admitir que se exija dos licitantes que tenham executado quantidades mínimas do serviço, de forma a assegurar que elas terão condições de prestar os serviços que estão sendo contratados. Isso porque se entende não ser suficiente para uma empresa demonstrar a capacidade para administrar 100 postos de trabalho, por exemplo, que ela tenha prestado um serviço com apenas 10 postos de trabalho, dada a clara diferença de dimensão entre as duas situações, que envolvem um know-how distinto. Entende-se que avaliação do porte dos serviços que já foram prestados por uma determinada empresa é importante para que a administração se certifique das condições técnicas da empresa para a execução dos serviços que estão sendo contratados. (grifei)

16. *Sob essa ótica, **entendo que admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes.** Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, **a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente,** não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.*

17. *Em suma, **não há porque,** e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, **supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores.** De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.*

18. *Não é demais rememorar que **a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado.** Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assuma um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

19. Trata-se, a meu sentir da típica situação em que avalia a experiência em executar determinados quantitativos, de forma que não caberia a consideração de contratações sucessivas como se única fosse. Situação similar foi retratada no voto condutor do Acórdão 2.079/2005-1ª Câmara:

7. No caso concreto, o objeto licitado referia-se ao fornecimento de 20.000 (vinte mil) refeições diárias. É razoável supor que o fornecimento de tal quantidade demande capacidade operacional diversa daquela necessária, por exemplo, para o fornecimento de 1000 (mil) refeições. Ou seja, a simples soma de atestados referentes a diversos fornecimentos de menor monta, principalmente se não forem prestados simultaneamente, pode não atender aos interesses da Administração. (grifei)

*20. **Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação.** Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).*

21. Nesse sentido, insta mencionar o disposto na Portaria TCU 128/2014, que trata sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU).” (grifos acrescidos)

O entendimento transcrito anteriormente, exposto pelo n. Relator do TCU, Ministro Benjamin Zymler, coincide com o meu posicionamento acerca da matéria.

*Considero que, **para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional de 1 (um) serviço específico, o quantitativo exigido em edital deverá ser validado mediante atestado único ou por meio de atestados concomitantes.** Esclareço, ainda, que a concomitância citada deverá ser aferida tendo por base o prazo de execução contratual do contrato a ser firmado.” (grifos do original)*

Saliento, ainda, que o entendimento supracitado alusivo ao somatório do quantitativo de atestados, desde que em prazos concomitantes, foi novamente por mim apresentado no Processo n.º 35.645/2016-e (que trata do Pregão Eletrônico¹⁰ n.º 314/2015 – SES/DF), tendo culminado na prolação, por unanimidade, da **Decisão n.º 5.708/2016**.

¹⁰ Visando à contratação de empresa especializada no fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para pacientes, respectivos acompanhantes legalmente instituídos e servidores autorizados das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF, conforme Termo de Referência constante do Processo n.º 060.013.923/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

O item “II-xi” da Decisão n.º 3.545/2016 (“ausência no Processo Administrativo n.º 080.005.639/2015 da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas em afronta ao disposto no item III.b da Decisão n.º 5.749/2012 do TCDF”) restou devidamente atendido, ante a juntada aos autos dos documentos constantes das fls. 1603/1611 do e-DOC 6F8BC113-e.

O item “II-xii” da Decisão n.º 3.545/2016 (“inobservância quando da publicação de aviso de abertura de licitação no órgão de imprensa oficial do valor total previsto para o certame, conforme disposto na Decisão Normativa TCDF n.º 01/2012”) não foi objeto de manifestação pela SE/DF.

Porém, entendo que se mostra desnecessária a sua reiteração, uma vez que o aviso de abertura da Concorrência n.º 1/2016-SE/DF, publicado no DODF de 14.06.2016 (pg. 33), permite aos interessados a obtenção do valor total do certame, conforme transcrito a seguir:

“A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, comunica aos interessados a **abertura do procedimento licitatório** em epígrafe, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia especializada para prestação dos serviços de manutenção predial nas instituições de ensino e demais próprios urbanos e rurais da secretaria de estado de educação do Distrito Federal, bem como dos imóveis que estejam sob a sua responsabilidade, **divididos em 11 (onze) lotes**, definidos de acordo com as regiões administrativas. Com o **valor estimado em R\$ 3.680.000,00 (três milhões seiscentos e oitenta mil reais), por lote**. Os recursos financeiros correrão por conta Programa de Trabalho: 12.122.6002.2396.5293, 12.361.6002.2396.5294, 12.362.6002.2396.5295, 12.363.6002.2396.5296, 12.365.6002.2396.5298, 12.366.6002.2396.5299, 12.367.6002.2396.5300 - fontes 100 e 103 - Natureza da Despesa: 33.90.39. A data de abertura do procedimento fica definida para ocorrer no dia 19/07/2016 às 10h30min. O Edital poderá ser retirado na SGAN 607 Projeção D sala 309, mediante entrega de 01 (um) CDs. Os autos ficam com vistas franqueadas aos interessados.” (grifei)

Quanto aos itens IV¹¹ e V¹² da Decisão n.º 3.545/2016, cabe considerá-los atendidos, em harmonia com o que propõem a Seacomp/TCDF e o *Parquet* especial, tendo em conta os documentos encaminhados pela SE/DF e pelas entidades Asbraco e pelo Sinduscon/DF.

Superada a análise alusiva ao cumprimento da Decisão n.º 3.545/2016, **passo a me manifestar sobre a admissibilidade do expediente**

¹¹ “IV – determinar à Secretaria de Estado de Educação – SE/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, em atenção ao disposto no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, apresente suas considerações acerca dos fatos representados perante o TCDF pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco e pelo Sinduscon/DF;”

¹² “V – assinar prazo de 5 (cinco) dias para que: a) a Associação Brasileira de Construtores – Asbraco regularize a situação processual do subscritor da exordial, sob pena de não apreciação de mérito da representação formulada perante a Corte de Contas; b) o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF regularize a situação processual do subscritor da exordial, sob pena de não apreciação de mérito da representação formulada perante a Corte de Contas;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

protocolado pela empresa Construtora Gontijo Ltda., que noticiou impugnação junto à SE/DF do item 3.1 do instrumento convocatório. Em razão do preenchimento dos requisitos constantes do § 2º do art. 230 do RI/TCDF e com fulcro no princípio do formalismo moderado, cabe tomar conhecimento da aludida peça como se Representação fosse.

Na sequência, **passo a examinar o mérito das Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF**.

Ante a similaridade em diversos pontos representados pelas supracitadas entidades, apresento, a seguir, resumidamente, os questionamentos suscitados nas referidas exordiais (e-DOCs 783F6054-c e D5717946-c, respectivamente):

- a) Adiamento da Concorrência, até que haja a definição da questão salarial dos trabalhadores da construção civil, cujas negociações prosseguem sem que, até o momento, haja uma definição;
- b) Que o reajuste seja concedido a partir da data do orçamento, conforme disposto na Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 40, inciso XI;
- c) Limitação de um número de lotes a ser adjudicado por licitante (em um máximo de 2 (dois) lotes), como já é praticado em outros órgãos da Administração Pública;
- d) Necessidade de se incluir no edital que o tratamento favorecido e diferenciado não poderá ser aplicado em favor de microempresa, na hipótese de o faturamento a ser auferido acarretar seu desenquadramento, conforme estipula o art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011;
- e) Ausência no edital das recomendações constantes do Acórdão n.º 1.214 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, por se tratar de serviços de natureza contínua (em suma, necessidade de comprovação de 3 anos de experiência).

Sobre os **itens “a” e “b”**, deixo de tecer considerações adicionais, uma vez que meu entendimento é integralmente convergente com a instrução e o parecer ministerial, os quais acolho como razão de decidir, no sentido de considerar improcedentes os questionamentos da exordial.

Sobre o terceiro ponto (**item “c”**), apesar de o meu posicionamento encontrar-se em harmonia com a Seacomp/TCDF e o *Parquet* especial, considero necessário aprofundar esse tópico, ante a sua relevância.

Inicialmente, destaco que, não obstante a Coordenadora da SE/DF entender que, *“caso tenha amparo legal, poderá ser estabelecido no edital da licitação em apreço que uma mesma empresa somente poderá ser vencedora em no máximo dois lotes”*, a Assessoria Jurídica da Pasta manifestou-se no sentido de que

“Não há previsão legal para imposição desta limitação, uma vez que resultaria em restrição à livre competição entre os licitantes. Ademais, essa restrição poderia resultar em prejuízo à Administração, uma vez que caso uma empresa vencesse mais de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*2 lotes, com propostas mais vantajosa, a Administração necessariamente teria que contratar com a segunda ou terceira colocadas nos demais, mesmo que estas não tenham apresentado as melhores propostas, situação que viola a essência do procedimento licitatório, que é **selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.***” (grifei)

A leitura das representações permite verificar que há uma confusão entre parcelamento do objeto a ser contratado e divisão do mercado entre as empresas licitantes.

A primeira situação é desejável e atende às regras previstas na Lei n.º 8.666/1993, em especial, em seus arts. 3º e 23, § 1º, visto que possibilita a um quantitativo maior de empresas sagrarem-se vencedoras da licitação, aumentando com isso a competição e fazendo com que o preço do serviço contratado tenda a ser o de mercado.

Na segunda, ao contrário, a Administração poderia inviabilizar a disputa, uma vez que as empresas somente poderiam ofertar propostas para dois lotes. Tal forma de contratação não encontra respaldo na Lei de Licitações e favorece a ocorrência de acordos entre as empresas para divisão e segmentação do mercado, levando a que o preço contratado tenda ser maior do que o de mercado.

Lembro que o Tribunal, por meio do item “II-a” da Decisão n.º 3.659/2014, determinou “à NOVACAP, com base no art. 113, § 2º da Lei n.º 8.666/93 c/c o art. 198 do RITCDF, que suspenda o certame até ulterior decisão desta Corte, para proceder às adequações relacionadas a seguir, encaminhando documentação comprobatória, ou apresentar justificativas fundamentadas: a) exclua a limitação de 02 (dois) lotes por licitante vencedor, reestabelecendo a modalidade pregão eletrônico” (grifei).

Nesse mesmo sentido, o item “III-b” da Decisão n.º 840/2012 determinou à SES/DF, “com base no art. 198 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, a manutenção da suspensão cautelar da Concorrência n.º 4/2011 - CEL/SES, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, para, nos termos do art. 45 da LC n.º 1/94, promover as seguintes correções no instrumento convocatório: (...) b) excluir a exigência inserta no item 5.1.1 que cada empresa proponente somente poderá apresentar propostas para até 02 (dois) lotes licitados, por afrontar os ditames do art. 3º da Lei n.º 8.666/93” (sublinhei).

Da mesma forma, a Decisão n.º 295/2015, em seu item “III-a”, determinou “à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que promova as seguintes medidas corretivas na minuta da nova versão do edital do Pregão Presencial por SRP n.º 03/2014 – ASCAL/PRES, anexo ao ofício acima referido, encaminhando cópia ao Tribunal: a) excluir o item 6.1.1 do edital, relativo à limitação de até 2 (dois) lotes por licitante vencedor” (grifo acrescido), uma vez que “não é possível fixar, em edital de licitação, o número de lotes adjudicáveis por licitante, salvo justificativa técnica pertinente, sob pena de violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Nada obstante, destaco que o entendimento adotado por esta Corte quando da prolação da Decisão n.º 1.730/2016¹³, decorrente do voto condutor lançado pelo Relator do Processo n.º 2.464/2016-e, i. Conselheiro Paulo Tadeu, não afasta o encaminhamento ora proposto, uma vez que, naquele caso analisado, o interesse da coletividade foi favorecido em detrimento da Administração Pública (situação que não se assemelha à da Concorrência n.º 1/2016-SE/DF), conforme transcrito a seguir:

“Em exame da documentação apresentada pela Caesb, considero que restou demonstrada, de forma justificada, a necessidade de dividir a licitação em lotes. Aliás, consoante posto pela unidade instrutória, esta Corte não veda totalmente a adoção do critério adotado pela jurisdição, pois há situações em que tal condição é admitida. Neste sentido, destaco a conclusão a qual chegou o ACE:

14. A questão acerca da limitação de lotes por licitantes já foi exaustivamente discutida por esta Corte de Contas, em licitações promovidas pela NOVACAP, no âmbito dos Processos nos 6.684/2013, 20.924/2013 e 36.170/2013. Logo, o regramento apresentado pela CAESB para a limitação de lotes por licitantes, bem como o critério para definição de sequência para abertura das propostas por meio de sorteio, conforme noticiado no edital, podem ser, neste caso específico, considerados regulares e seguem entendimento predominante nesta Corte de só se permitir esse requisito em casos excepcionais.

Sem dúvida, a divisão em lotes atende ao interesse público, como, por exemplo, a ampliação de possíveis participantes, inclusive com a participação de empresas de menor porte. Nesse sentido, entendo que o procedimento licitatório em exame observa os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da ampla competitividade.

Ademais, entendo que a cláusula editalícia considerada como restritiva, sustentada como ilegal pela Representante, objetiva evitar que os serviços licitados comprometam o fluxo de caixa e o regular pagamento dos produtos químicos essenciais às atividades da Caesb, colocando em risco a segurança da estatal, no caso de ocorrer falhas na prestação dos serviços licitados realizada por uma única empresa. (§ 10 da Informação nº 92/2016).

Ressalte-se que a divisão em lotes, no caso de eventual falha na prestação dos serviços pela única empresa prestadora de serviços para todos os lotes, salvaguarda os princípios do interesse e da continuidade dos serviços públicos. Com a adoção da medida, há

¹³ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) das Cartas nºs 11.613/2016-PR, 10.363/2016-PR e 12.131/2016-DC da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal; b) da Informação nº 92/2016 (e-doc 43140372-e); c) do requerimento de cópia dos atos do processo a partir da Decisão nº 1.284/2016 (e-doc C7660F3C-c); II - considerar: a) atendidas as diligências determinadas na Decisão nº 743/2016; b) improcedente a Representação ajuizada pela empresa ALLSAN Engenharia e Administração Ltda. (e-doc 8702FB32-c); III - autorizar: a) a continuidade da Concorrência nº 003/2016-Caesb; b) o envio de cópia desta decisão à jurisdição e à Representante, empresa ALLSAN Engenharia e Administração Ltda.; c) a concessão das cópias solicitadas pela empresa Representante; d) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

diminuição dos riscos da possibilidade da interrupção dos serviços prestados pela jurisdicionada, na sua essencial atividade fim.

Como bem destacado pela instrução, “Em outras palavras, a divisão do objeto em lotes e a vedação prevista no edital permite à Companhia um melhor controle de suas atividades e de sua arrecadação, sendo que eventuais falhas nos serviços poderiam comprometer a política da empresa.” (§ 11 da Informação nº 92/2016).

Não se pode perder de vista que o objeto da licitação em voga pode ser considerado como **essencial**, porquanto a Caesb depende dos serviços que serão contratados para atender à sua finalidade institucional. Logo, a proposta de divisão em lotes, neste caso, proporciona à Administração Pública salvar não o seu interesse, mas o da coletividade.” (grifos nossos)

Nesse sentido, considero improcedente o pedido das representantes de se limitar o número de lotes a ser adjudicado por licitante; inclusive, em razão das considerações trazidas anteriormente quando da discussão da comprovação da capacidade técnico-operacional (item “II-x” da Decisão n.º 3.545/2016).

Acerca do **item “d”**, também em divergência do que propõem a unidade instrutiva e o órgão ministerial, entendo que o Tribunal deve determinar a inclusão, no edital, de que o tratamento favorecido e diferenciado em favor de **microempresas** não poderá ser aplicado caso o faturamento a ser auferido com a licitação em comento acarrete seu desenquadramento, em harmonia com o art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e o § 2º do art. 2º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014, transcritos a seguir:

“Lei Distrital n.º 4.611/2011:

Art. 24. O tratamento favorecido e diferenciado de que trata a presente Lei não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição de **microempresa**.”

Decreto Distrital n.º 35.592/2014:

Art. 2º As licitações públicas do Distrito Federal devem observar, em benefício das entidades preferenciais, especialmente o seguinte:

(...)

§ 2º O tratamento favorecido e diferenciado não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição de **microempresa**.” (grifos nossos)

Destaco que o encaminhamento ora proposto, em um primeiro momento, poderia restar em desacordo com o posicionamento adotado por esta Corte mediante **Decisão n.º 6.054/2016**, por meio do qual o Plenário determinou à CEB Distribuição que anulasse o ato do pregoeiro que inabilitou a empresa Lumi Construções e Manutenções Elétricas Ltda. – EPP, bem como todos os atos dele decorrentes, “uma vez que a sua inabilitação no Pregão Eletrônico n.º 001-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

S00530/2016 – CEB, com fundamento no art. 24 da Lei 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto 35.992/2014¹⁴, ambas as normas do Distrito Federal, mostrou-se incompatível com os §§ 4º e 9º do art. 3º da Lei Complementar 123/2006” (sublinhei).

Ocorre que uma leitura mais cuidadosa da aludida deliberação plenária permite verificar que a licitante inabilitada inadequadamente pela CEB era uma “empresa de pequeno porte”, não se enquadrando da condição restritiva do art. 24 da Lei n.º 4.611/2011, que apenas cita “microempresa”. A inabilitação daquela empresa, portanto, mostrou-se inadequada, cabendo a sua revisão.

A fim de justificar o meu posicionamento, destaco que a Augusta Câmara Legislativa do Distrito Federal, quando da discussão do Projeto de Lei n.º 155/2011 (que culminou na Lei n.º 4.611/2011), em Segundo Turno, deliberou por incluir no texto original a emenda aditiva que resultou na redação do art. 24 da Lei n.º 4.611/2011, tendo por base a seguinte justificativa:

“Com a presente emenda objetivamos evitar que uma entidade classificada com microempresa possa se beneficiar duplamente dos critérios de favorecimento de que trata a presente proposição.”
(grifei)

Observa-se, assim, que a motivação para a restrição constante do art. 24 da Lei n.º 4.611/2011 abrange tão-somente as microempresas, não contemplando as demais entidades preferenciais citadas na Lei Complementar n.º 123/2006, a saber: empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais.

Ademais, o art. 24 da Lei n.º 4.611/2011 busca dar às microempresas, no que tange à sua exclusão do tratamento diferenciado em razão de eventual desenquadramento, tratamento similar ao conferido às empresas de pequeno porte, nos termos do § 9º do art. 3º da Lei Complementar n.º 123/2006, que estabelece o seguinte:

*“§ 9º **A empresa de pequeno porte** que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.”* (grifei)

Vale dizer, ainda, que a Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no uso que das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei n.º 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra:

“os parágrafos 2º e 3º do artigo 6º; os artigos 11, 12 e 13; as expressões “de segurança e uso do solo, entre outros”, constantes do artigo 34; os parágrafos 1º e 2º do artigo 37, e a expressão “ou no termo”, constante do parágrafo 3º do artigo 37, todos da Lei distrital 4.611, de 9 de agosto de 2011, e o artigo 11 da Lei distrital 4.457, de

¹⁴ Na verdade, refere-se ao Decreto Distrital n.º 35.592/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

23 de dezembro de 2009, em face dos artigos 15, inciso XIV, 19, caput, 52, 72, inciso 1, 100, inciso VI, 117, caput, 314, capta, parágrafo único e seus incisos III, IV, V e XI, alínea "a", 315, 325 e 326, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em junho de 1993."

A supracitada ADI foi julgada parcialmente procedente pelo TJDF, no âmbito do Processo n.º 2011.00.2.017889-1, mediante o **Acórdão n.º 664.645**, da seguinte forma:

"1) QUANTO AOS DISPOSITIVOS DA LEI DISTRITAL Nº 4.457/09: DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I E II DO ART. 11, COM EFEITOS EX TUNC, POR MAIORIA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

2) **QUANTO AOS DISPOSITIVOS DA LEI DISTRITAL Nº 4.611/2011:** DECLARAR A CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º, §§ 2º E 3º. UNÂNIME. DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AO ART. 11, § 1º, INCISOS I E II. MAIORIA. DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AO ART. 12. UNÂNIME. **DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS EX TUNC, DO ART. 13. UNÂNIME. DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS EX TUNC, DA EXPRESSÃO "USO DO SOLO, ENTRE OUTROS" E A CONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "DE SEGURANÇA", AMBAS DO ART. 34. MAIORIA. DECLARAR A CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 37. MAIORIA.**" (grifei)

Conforme se verifica, o MPDFT propôs ADI contra diversos dispositivos constantes da Lei n.º 4.611/2011, não tendo, porém, questionado o art. 24, descabendo a esta Corte de Contas, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, deliberar no sentido de que o art. 24 da Lei n.º 4.611/2011 e o § 2º do art. 2º do Decreto 35.592/2014¹⁵ mostram-se incompatíveis com os §§ 4º e 9º do art. 3º da Lei Complementar n.º 123/2006¹⁶.

¹⁵ "§ 2º O tratamento favorecido e diferenciado não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição de **microempresa**." (grifei)

¹⁶ "Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

(...)

§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

I - de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

II - que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;

III - de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos desta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

IV - cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

V - cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

VI - constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo;

VII - que participe do capital de outra pessoa jurídica;

VIII - que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;

IX - resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;

X - constituída sob a forma de sociedade por ações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Sobre o **item “e”**, em harmonia com o que propõem a unidade instrutiva e o órgão ministerial, entendo que, no caso em tela, a SE/DF deve excluir o dispositivo consignado no item 3.1.2.1.1¹⁷ da nova minuta do edital, a fim de evitar que a exigência de comprovação de 3 anos, combinada com outras condicionantes, possa gerar indesejável restrição à competitividade no certame, em que pese as considerações por mim lançadas mediante Voto de Vista no âmbito do Processo n.º 32.846/2014¹⁸ após prolação da Decisão n.º 4.839/2016.

Ante o exposto, entendo que as Representações formuladas pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF devem ser consideradas procedentes apenas no que tange ao tratamento favorecido e diferenciado não poder ser aplicado em favor de microempresa, na hipótese de o faturamento a ser auferido acarretar seu desenquadramento, conforme estipula o art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011.

Por fim, **analiso o mérito da Representação formulada pela Construtora Gontijo Ltda.** Em suma, a representante requer que o edital possibilite a comprovação da habilitação técnica operacional/profissional mediante atestados de construção e/ou reforma de unidades de ensino.

Esclareço, apenas, que a aludida exordial, cuja admissibilidade foi apreciada nesta assentada, também será analisada desde já, uma vez que os esclarecimentos encaminhados pela SE/DF acerca dos fatos representados pela Asbraco e pelo Sinduscon/DF e o exame do cumprimento das diligências constantes do item II da Decisão n.º 3.545/2016 permitem tal encaminhamento, além de ser desnecessária (e até mesmo improdutiva), no caso em tela, a adoção da medida prevista no § 7º do art. 230 do RI/TCDF (abertura de prazo para manifestação da SE/DF acerca dos fatos representados).

Em harmonia com a unidade instrutiva e o órgão ministerial, tenho como razoável o pleito suscitado pela Construtora Gontijo, devendo a exordial ser considerada procedente.

Nesse sentido, deverá ser determinado à SE/DF que considere, como documento de habilitação dos licitantes, atestados de capacidade técnica **de construção** e/ou reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação, devendo proceder aos ajustes devidos no edital.

XI - cujos titulares ou sócios guardem, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

(...)

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.”

¹⁷ “3.1.2.1.1 Cópia de Contrato(s) ou atestado(s) que comprovem que a licitante possui **experiência mínima de 3 (três) anos** ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura dessa licitação, na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em edificações similares às do objeto da licitação;

3.1.2.1.1.1 Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;

3.1.2.1.1.2 Para a comprovação de tempo de experiência, poderão ser aceitos outros documentos idôneos, mediante diligência da Comissão Permanente de Licitação.

3.1.2.1.1.3 A Comissão Permanente poderá consultar sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões, para verificar as condições de habilitação das licitantes.” (Fonte: fls. 1648/1649 do PDF que compõe o e-DOC: 6F8BC113-e)

¹⁸ Pregão Eletrônico por SRP nº 33/14 – SE/DF, para contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação e higienização nas instituições educacionais e coordenadorias regionais do ensino vinculados à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Finalmente, esclareço que a sustentação oral realizada pelo representante legal da Asbraco, bem como o memorial juntado aos autos, não tem o condão de alterar o encaminhamento ora proposto. Além disso, cabe fixar prazo de 15 (quinze) dias para que a SE/DF dê efetivo cumprimento às diligências ora determinadas, a fim de evitar indesejável solução de continuidade.

Nessa assentada, reapresento os autos ao descortino do colegiado, depois do pedido de adiamento da discussão da matéria constante da Decisão n.º 6.248/2016, de 13.12.2016.

Diante de todo o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva e o órgão ministerial, com os ajustes e acréscimos que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) da cópia do Processo Administrativo (e-DOCs 6ADB860D-e e 6F8BC113-e);
- b) do Ofício n.º 1595/2016 - GAB/SE (e-DOC C2BE03B8-c), encaminhado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF;
- c) do expediente encaminhado pelo Sinduscon/DF (e-DOC 824C8BF0-c);
- d) do Ofício 064/2016 - ASBRACO (e-DOC 0A4049F9-c);
- e) do Ofício 1485/2016 - GAB/SE (e-DOC 7274C5FA-c);
- f) do expediente encaminhado pela Construtora Gontijo Ltda. como se Representação fosse, tendo por base o princípio do formalismo moderado e o atendimento dos requisitos constantes do § 2º do art. 230 do RI/TCDF, reportando a esta Corte impugnação ofertada por aquela empresa junto à SE/DF questionando condicionantes para a habilitação técnica no edital da Concorrência n.º 01/2016-SE/DF (e-DOC FD39AB25-c);
- g) da Informação n.º 212/2016 (e-DOC 555D95AA-e);
- h) do Parecer n.º 978/2016-CF (e-DOC A7360891-e);
- i) do memorial juntado aos autos (e-DOC 5193DD8C-c);

II. considere:

- a) no que tange à Decisão n.º 3.545/2015:
 - a.1) atendidos o “caput” do item II, os subitens “II-ii”, “II-iv”, “II-v”, “II-vi”, “II-vii”, “II-xi” e os itens IV e V;
 - a.2) parcialmente atendido o subitem “II-viii”;
 - a.3) não atendidos os subitens “II-i”, “II-iii”, “II-ix”, “II-x” e “II-xii”, relevando-se a inobservância da diligência constante do subitem “II-xii”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- b) no mérito, procedentes as Representações formuladas pela Asbraco (eDOC 783F6054-e) e pelo Sinduscon/DF (e-DOC D5717946-c) apenas no que tange à necessidade de o tratamento favorecido e diferenciado não poder ser aplicado em favor de microempresa, na hipótese de o faturamento a ser auferido com a licitação acarretar seu desenquadramento, conforme estipula o art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011;
 - c) no mérito, procedente a Representação apresentada pela Construtora Gontijo Ltda. (e-DOC FD39AB25-c);
- III. com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, determine à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF que mantenha suspensa a Concorrência n.º 01/2016, até ulterior deliberação desta Corte, a fim de, no prazo de 15 (quinze) dias:
- a) dar efetivo cumprimento ao disposto nos subitens “II-i” e “II-ix” da Decisão n.º 3.545/2015;
 - b) atender ao disposto no subitem “II-iii” da Decisão n.º 3.545/2015, com ajuste, de modo a comprovar a existência de dotação orçamentária suficiente para assegurar o pagamento das obrigações relativas ao objeto licitado para o exercício de 2017, já desconsiderando as obrigações contratadas pela Pasta e a serem executadas no ano vindouro;
 - c) fazer constar do edital que a ausência da declaração mencionada no item 3.5.3 não ensejará a inabilitação de nenhum licitante;
 - d) cumprir integralmente ao disposto no subitem “II-x” da Decisão n.º 3.545/2015, de modo que:
 - d.1) seja utilizado como referência o histórico dos serviços de manutenção prediais realizados com fulcro no contrato a ser substituído pela Concorrência n.º 1/2016-SE/DF, discriminando-se, para cada um dos 11 (onze) lotes atualmente previstos, os serviços mais relevantes e com maior representatividade financeira;
 - d.2) a qualificação técnico-operacional dos serviços mais relevantes e de valor relevante seja comprovada, além dos requisitos já constantes do edital, também por meio de quantitativos mínimos, limitados a 50% do total estimado de cada serviço, variável para cada lote;
 - d.3) a licitante possa apresentar tantos atestados quantos julgar necessários para comprovar o quantitativo mínimo exigido para a capacidade técnica-operacional, desde que a prestação dos serviços tenha ocorrido de forma concomitante;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- e) excluir o item 3.1.2.1.1 no novo edital, referente à comprovação de *“que a licitante possui experiência mínima de 3 (três) anos, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública”*;
 - f) incluir, no edital, que o tratamento favorecido e diferenciado em favor de microempresas não poderá ser aplicado caso o faturamento a ser auferido com a licitação em comento acarrete seu desenquadramento, em harmonia com o disposto no art. 24 da Lei Distrital n.º 4.611/2011 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital n.º 35.592/2014;
 - g) admitir, como documento de habilitação dos licitantes, atestados de capacidade técnica de construção e/ou reforma, nos aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação;
- IV. dê ciência da Decisão que vier a ser proferida à Asbraco, ao Sinduscon/DF e à Construtora Gontijo Ltda., informando-lhes que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail);
- V. autorize:
- a) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser adotada à SE/DF, para auxílio no cumprimento das diligências constantes do item III precedente;
 - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento - Seacom/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 15 de dezembro de 2016.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator